

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.111.2.113-124

Н. А. Иванова\*

## Решение и предписание антимонопольного органа как объекты оспаривания в арбитражном суде

**Аннотация.** На основании анализа судебной практики и науки в статье обосновывается, что решение антимонопольного органа о нарушении хозяйствующим субъектом антимонопольного законодательства и выданное на его основе предписание могут быть отнесены к публичным ненормативным правовым актам, а их оспаривание — к производству по делам, возникающим из публичных правоотношений. Освещаются проблемы теоретико-практического характера отдельного оспаривания решения и предписания и обосновывается, что оспаривание решения и предписания по отдельности является нецелесообразным. В случаях оспаривания только решения или только предписания антимонопольного органа арбитражный суд, если у него возникают сомнения в законности обоих актов, может по своей инициативе проверить на предмет законности оба этих публичных ненормативных правовых акта, выходя за пределы заявленных требований. Обосновывается, что существование двух ненормативных правовых актов антимонопольного органа (решения и предписания) является неоправданным и со временем решение и предписание антимонопольного органа могут быть сведены в один акт — решение антимонопольного органа.

**Ключевые слова:** судебный порядок; объект оспаривания; антимонопольный орган; решение; предписание; хозяйствующий субъект; судебная практика; юридическая наука; арбитражный суд; оспаривание.

**Для цитирования:** Иванова Н. А. Решение и предписание антимонопольного органа как объекты оспаривания в арбитражном суде // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 2. — С. 113—124. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.111.2.113-124.

### Decision and Prescription of the Antimonopoly Body as Objects of Dispute in the “Arbitrazh” (State Commercial) Court

**Nina A. Ivanova**, Postgraduate Student of the Department of Civil and Administrative Procedure, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), SOGAZ-Med Insurance Company JSC  
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993  
nina\_ivanova@inbox.ru

**Abstract.** Based on the analysis of judicial practice and science, the paper substantiates that the decision of the antimonopoly body on violation of the antimonopoly legislation by an economic entity and the injunction issued on its basis can be attributed to public non-regulatory legal acts, and challenging them can be referred to as proceedings on cases arising from public legal relations. The author highlights some problems of theoretical and practical nature of a separate dispute of a decision and a prescription. It is justified that challenging the decision and prescription separately is impractical. In cases of challenging only the decision or only the order of

---

© Иванова Н. А., 2020

\* *Иванова Нина Андреевна*, соискатель кафедры гражданского и административного судопроизводства Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), АО «Страховая компания “СОГАЗ-Мед”»  
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993  
nina\_ivanova@inbox.ru

the antimonopoly body, a state commercial court, in case of doubts about the legality of both acts, may, on its own initiative, check for the legality of both of these public non-regulatory legal acts, going beyond the stated requirements. The author substantiates that the existence of two non-regulatory legal acts of the antimonopoly body (decisions and prescriptions) is unjustified and, over time, the decision and prescription of the antimonopoly body can be reduced to one act — the decision of the antimonopoly body.

**Keywords:** court procedure; object of dispute; antitrust authority; decision; prescription; business entity; court practice; legal science; Commercial court; challenging.

**Cite as:** Ivanova NA. Reshenie i predpisanie antimonopolnogo organa kak obekty osparivaniya v arbitrazhnom sude [Decision and prescription of the antimonopoly body as objects of dispute in the “Arbitrazh” (state commercial) court]. *Aktualnye problemy russiyskogo prava*. 2020;15(2):113-124. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.111.2.113-124. (In Russ., abstract in Eng.).

**1.** Реализация права на судебную защиту допустима в установленном законом судебном порядке. Заинтересованное лицо, обращающееся в суд с конкретным требованием, и суд должны его соблюдать. АПК РФ для рассмотрения тех или иных категорий гражданских дел предусматривает определенные судебные порядки, которые устанавливаются отдельными разделами (главами). По сложившейся традиции дифференцируемые процессуальным кодексом судебные порядки, в их числе производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, именуются видами судопроизводства. Судебная защита прав и законных интересов возможна лишь в надлежащем судебном порядке<sup>1</sup>.

Закон о защите конкуренции<sup>2</sup> предусматривает возможность оспаривания решения и (или) предписания антимонопольного органа в арбитражный суд (ч. 1 ст. 52).

В настоящее время дела об оспаривании решения антимонопольного органа о нарушении хозяйствующим субъектом антимонопольного законодательства и (или) выданного на его основании предписания<sup>3</sup> рассматриваются арби-

тражными судами в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений (гл. 24 разд. III АПК РФ).

Специфика данного производства в том, что объектом оспаривания являются ненормативный правовой акт, решение, действие (бездействие) государственного органа, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенной федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица<sup>4</sup>. Предмет судебного рассмотрения (деятельности, защиты), как обоснованно отмечает Е. Е. Уксусова, является основным звеном взаимосвязи материального права с гражданским процессуальным правом в рамках определенного им порядка судопроизводства по судебным делам, в том числе в арбитражных судах<sup>5</sup>.

Рассмотрим, подлежат ли оспариванию решение и предписание антимонопольного органа в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений.

**2.** Для того чтобы дело могло быть рассмотрено в порядке производства по делам, возник-

<sup>1</sup> См.: Уксусова Е. Е. Определение надлежащего судебного порядка по гражданским делам // Журнал российского права. 2009. № 6. С. 77—92; Она же. Новый порядок рассмотрения дел по корпоративным спорам в арбитражных судах // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 6. С. 17—26.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Российская газета. 27.07.2006. № 162.

<sup>3</sup> Далее по тексту — дела об оспаривании решений (предписаний) антимонопольного органа, решение антимонопольного органа, предписание антимонопольного органа.

<sup>4</sup> Далее по тексту — публичный ненормативный правовой акт, решение, действие, бездействие.

<sup>5</sup> Уксусова Е. Е. Гражданское судопроизводство как процессуальная форма и потенциал возможностей с позиций специализации на современном этапе // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 9. С. 20—51.

кающим из публичных правоотношений, объект оспаривания должен отвечать понятию публичного ненормативного правового акта, решения, действия или бездействия.

АПК РФ не раскрывает определения понятия публичного ненормативного правового акта, решения, действия, бездействия.

Верховный Суд РФ разъяснил, что «к решениям органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц относятся принятые как в письменной, так и в устной форме, единолично или коллегиально акты, содержащие властное волеизъявление, порождающие правовые последствия для конкретных граждан и организаций». Действием является «властное волеизъявление, которое не облечено в форму решения, но повлекло нарушение прав и свобод граждан и организаций и создало препятствия к их осуществлению. К бездействию относится неисполнение органом, осуществляющим публичные полномочия, должностным лицом обязанности, возложенной на них нормативными правовыми и иными актами, определяющими полномочия этих лиц»<sup>6</sup>.

Соответствующее толкование было дано Верховным Судом РФ применительно к гл. 25 «Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муници-

пальных служащих» ГПК РФ. В настоящее время данная глава утратила силу с вступлением в силу КАС РФ. Новый кодекс, как и ГПК РФ, в числе актов, подлежащих оспариванию, не называет публичные ненормативные правовые акты, ограничиваясь только решениями, действиями и бездействием (гл. 22 КАС РФ).

Учитывая, что в порядке гл. 24 АПК РФ законодатель, наряду с решениями и действиями, бездействием, упоминает публичные ненормативные правовые акты, важным представляется установить, что является таковым<sup>7</sup>.

Представление о публичном ненормативном правовом акте дает юридическая наука.

Теоретическое обоснование категории публичного ненормативного правового акта традиционно представлено в науке общей теории права и административного права.

В общей теории права используется термин «правовой акт». Это родовое понятие, которое включает в себя как ненормативные (индивидуальные, правоприменительные), так и нормативные (правотворческие) акты. Ненормативные акты отличаются от нормативных актов следующими признаками: 1) регламентация конкретных отношений (реализация индивидуального правового регулирования)<sup>8</sup> и закрепление индивидуальных предписаний<sup>9</sup>; 2) направленность на достижение определенных юридических последствий (возникновение,

<sup>6</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих». П. 1 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 4.

Документ утратил силу в связи с изданием постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36, однако не потерял своей актуальности в части определения понятий публичных решения, действия, бездействия.

<sup>7</sup> Важность поставленного вопроса обусловлена также тем, что оспаривание ненормативных правовых актов предусматривается и предварительным проектом единого ГПК РФ, по правилам которого планируется рассмотрение гражданских дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами. См.: Концепция единого Гражданского процессуального кодекса РФ (8 декабря 2014 г. одобрена решением Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству Государственной Думы РФ) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> См.: Лазарев В. В. Применение советского права. Казань, 1972. С. 60.

<sup>9</sup> См., в частности: Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления : учебное пособие. М. : Изд-во МГУ, 1970. С. 37—38 ; Венгеров А. Б. Теория государства и права : учебник. 4-е изд. М. : Омега-Л, 2007. С. 507 ; Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства. М. : Юрид. лит., 1967. С. 46 ; Правопри-

изменение, прекращение конкретных правоотношений)<sup>10</sup>; 3) подзаконность (соответствие действующим законам, актам вышестоящих органов)<sup>11</sup>; 4) однократность реализации<sup>12</sup>; 5) выражение в письменной<sup>13</sup> и в устной форме<sup>14</sup>, а также в форме конклюдентных действий<sup>15</sup>.

Характерное для административного права понятие индивидуального правового акта управления базируется на общетеоретических признаках индивидуального правового акта, одновременно включая специфические черты: отражение принципов государственного управления<sup>16</sup>; властность<sup>17</sup>; реализация компетенции органов управления<sup>18</sup>.

Понятие публичного ненормативного правового акта дается и в научной учебной отраслевой процессуальной литературе. В частности, А. Т. Боннер под публичным ненормативным

правовым актом понимает «документ, содержащий обязательные предписания, распоряжения, влекущие для тех или иных субъектов правоотношений индивидуальные юридические последствия, а также действия (бездействие), нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы»<sup>19</sup>. По мнению Е. Е. Уксусовой, публичный ненормативный правовой акт «относится к актам, которые принимаются субъектами, наделенными публичными (властными) полномочиями, содержат властные предписания в отношении конкретного адресата, влекут определенные правовые последствия (возникновение, изменение, прекращение конкретных правоотношений) и рассчитаны, как правило, на однократное применение»<sup>20</sup>.

С учетом изложенного следует заключить, что к публичным ненормативным (индивиду-

менение в Советском государстве : учебное пособие / под ред. И. Н. Кузнецова, И. С. Самошенко. М. : Юрид. лит., 1985. С. 74.

<sup>10</sup> См., в частности: *Вопленко Н. Н.* Акты применения права. Общая теория государства и права : академический курс : в 3 т. Изд. 2-е, перераб. и доп. / под ред. М. Н. Марченко. М. : Зерцало-М, 2001. Т. 2. С. 466 ; *Лазарев В. В.* Указ. соч. С. 59 ; *Михаляк Я. С.* Применение социалистического права в период развернутого строительства коммунизма. М., 1963. С. 41 ; *Недбайло П. Е.* Применение советских правовых норм. М. : Госюриздат, 1960. С. 476.

<sup>11</sup> См., в частности: *Лазарев В. В.* Указ. соч. С. 74 ; *Недбайло П. Е.* Указ. соч. С. 477.

<sup>12</sup> См., в частности: *Керимов Д. А.* Кодификация и законодательная техника. М. : Госюриздат, 1962. С. 65 ; *Михаляк Я. С.* Указ. соч. С. 41.

<sup>13</sup> См.: *Алексеев С. С.* Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. Свердловск, 1973. Т. 2. С. 292.

<sup>14</sup> См., в частности: *Дюрягин И. А.* Применение норм советского права: вопросы теории. Свердловск, 1973. С. 132 ; *Юсупов В. А.* Правоприменительная деятельность органов управления. М. : Юрид. лит., 1979. С. 100.

<sup>15</sup> См.: *Лазарев В. В.* Указ. соч. С. 64.

<sup>16</sup> См., в частности: *Бахрах Д. Н.* Административное право : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Эксмо, 2010. С. 261 ; *Козлов Ю. М.* Административное право : учебник. М. : Юристъ, 2007. С. 395 ; *Петров Г. И.* Советское административное право. Часть общая. Л. : Изд-во ЛГУ, 1960. С. 178 ; *Попов Л. Л., Мигачёв Ю. И., Тихомиров С. В.* Административное право России : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. М. : Проспект, 2008. С. 244 ; *Юсупов В. А.* Указ. соч. С. 104.

<sup>17</sup> См., в частности: *Бахрах Д. Н.* Указ. соч. С. 262 ; *Козлов Ю. М.* Административные правоотношения. М. : Юрид. лит., 1976. С. 92—93 ; *Новосёлов В. И.* Законность актов органов управления. М. : Юрид. лит., 1968. С. 9 ; *Попов Л. Л., Мигачёв Ю. И., Тихомиров С. В.* Указ. соч. С. 244 ; *Юсупов В. А.* Указ. соч. С. 107.

<sup>18</sup> См., в частности: *Тихомиров С. В., Котелевская И. В.* Правовые акты : учебно-практическое пособие. М. : Юридический колледж МГУ, 1995. С. 14, 21 ; *Юсупов В. А.* Указ. соч. С. 105.

<sup>19</sup> Арбитражный процесс : учебник / под ред. Р. Е. Гукасяна. М. : Проспект, 2006. С. 223 (автор гл. 8 (§ 3) — А. Т. Боннер).

<sup>20</sup> Гражданский процесс : учебник для бакалавров / отв. ред. В. В. Блажеев, Е. Е. Уксусова. М. : Проспект, 2015. С. 421 (автор гл. 18 (§ 2) — Е. Е. Уксусова).

альным) актам относятся правовые акты, которые исходят от органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, содержат властные предписания в отношении конкретных лиц, влекут юридические последствия и рассчитаны на однократное применение. Такие акты могут быть приняты в письменной и в устной форме, выражаться в виде действий.

С учетом проведенного анализа можно сделать вывод о том, что существенных различий между понятиями решения, действия и публичного ненормативного правового акта нет.

Правила, содержащиеся в гл. 24 АПК РФ, предполагают признание публичных ненормативных правовых актов недействительными, а решений и действий — незаконными. Однако, так же как решения и действия, публичные ненормативные правовые акты подлежат оценке судом на предмет соответствия закону и иным нормативным правовым актам. В случае установления незаконности публичный ненормативный правовой акт признается недействительным. В свою очередь, последствие в виде недействительности применяется не только к публичным ненормативным правовым актам, но и к незаконным решениям и действиям, если они юридически оформлены. Незаконными решения и действия признаются только тогда, когда у них отсутствует документальная форма<sup>21</sup>. При этом, по существу, недействительность и незаконность означают одно и то же — лишение ненормативного правового акта, решения либо действия юридической силы с момента его принятия либо совершения.

Все вышесказанное позволяет признать понятие публичного ненормативного правового акта родовым по отношению к видовым: решению и действию. В этой связи обоснованным, на наш взгляд, является мнение А. Т. Боннера, отмечающего, что такое понятие включает лю-

бые властные акты, среди которых решения и действия, которые порождают юридические последствия для конкретных лиц<sup>22</sup>. Следует также согласиться с А. В. Абсалямовым, по мнению которого в АПК РФ термин «ненормативный правовой акт», наряду с решением и действием, используется только для того, чтобы избежать формальных отказов в судебной защите<sup>23</sup>.

Это означает, что всякий правовой акт, который исходит от органа, осуществляющего публичные полномочия, должностного лица, содержит властные предписания в отношении конкретных лиц, влечет юридические последствия, рассчитан на однократное применение и, по мнению заявителя, не соответствует закону или иному нормативному правовому акту, нарушает его права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, — может быть оспорен в арбитражном суде.

Анализ норм действующего антимонопольного законодательства позволяет расценить решение и предписание антимонопольного органа в качестве публичных ненормативных правовых актов.

Так, решение о нарушении антимонопольного законодательства принимается органом, осуществляющим публичные полномочия, — антимонопольным органом. Оно содержит выводы о фактах нарушения антимонопольного законодательства хозяйствующим субъектом, который является ответчиком<sup>24</sup> по рассматриваемому антимонопольным органом делу о нарушении антимонопольного законодательства, а также о наличии (об отсутствии) оснований для выдачи предписания и перечень действий, подлежащих включению в предписание и выполнению хозяйствующим субъектом. Наряду с этим, решение антимонопольного органа является поводом для возбуждения антимонопольным

<sup>21</sup> См.: Арбитражный процесс : учебник / под ред. Р. Е. Гукасяна. С. 233 (автор гл. 8 (§ 3) — А. Т. Боннер).

<sup>22</sup> См.: Арбитражный процесс : учебник / под ред. Р. Е. Гукасяна. С. 223 (автор гл. 8 (§ 3) — А. Т. Боннер).

<sup>23</sup> См.: Арбитражный процесс : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. В. В. Ярков. М. : Инфотропик Медиа, 2012. С. 385 (автор гл. 15 (§ 5) — А. В. Абсалямов).

<sup>24</sup> Антимонопольное законодательство использует термин «ответчик» для обозначения соответствующего лица, участвующего в рассматриваемом антимонопольном органом деле о нарушении антимонопольного законодательства.

органом дела о привлечении хозяйствующего субъекта к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, предусмотренной ст. 14.31, 14.32, 14.33 КоАП РФ.

Обращаясь же к предписанию, следует сказать, что оно выдается тем же органом — антимонопольным органом — хозяйствующему субъекту, являющемуся ответчиком по рассматриваемому антимонопольным органом делу о нарушении антимонопольного законодательства, на основании и во исполнение решения о нарушении антимонопольного законодательства. Оно описывает (конкретизирует) определенные решением действия, подлежащие выполнению хозяйствующим субъектом, и устанавливает срок для их исполнения. Неисполнение предписания хозяйствующим субъектом в установленный предписанием срок влечет административную ответственность в соответствии со ст. 19.5 КоАП РФ<sup>25</sup>.

Исходя из изложенного, решение и предписание антимонопольного органа могут быть отнесены к публичным ненормативным правовым актам, а их оспаривание осуществляется в порядке производства по делам из публичных правоотношений (гл. 24 АПК РФ).

**3.** Закон о защите конкуренции (ст. 52) допускает возможность совместного оспаривания решения и предписания антимонопольного органа, а также оспаривания решения и предписания по отдельности.

Однако предписание производно от решения о нарушении антимонопольного законодательства и не имеет без него самостоятельного значения. В этой связи возникает вопрос о возможности оспаривания решения и предписа-

ния антимонопольного органа отдельно друг от друга.

Ответ на поставленный вопрос обнаруживается в судебной арбитражной практике совместного оспаривания решений и предписаний, оспаривания решений и предписаний по отдельности. Обратимся к ней.

Анализ судебной арбитражной практики показывает, что в случаях, когда решение антимонопольного органа оспаривается вместе с предписанием, признание недействительным решения по мотиву неправомерности установления антимонопольным органом нарушения антимонопольного законодательства арбитражным судом само по себе влечет недействительность предписания.

Так, решением, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, арбитражный суд первой инстанции признал по заявлению ООО «Газпром газораспределение Йошкар-Ола» недействительным решение УФАС по Республике Марий Эл, которым в действиях заявителя, выразившихся в установлении завышенной стоимости услуг технического обслуживания внутридомового газового оборудования, было установлено нарушение антимонопольного законодательства в виде злоупотребления доминирующим положением (ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции). В связи с недействительностью решения антимонопольного органа арбитражный суд пришел к выводу о недействительности выданного на его основании и оспариваемого заявителем предписания о прекращении нарушения путем установления тарифа в соответствии с фактическими затратами общества и экономическими показателями Республики<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> См.: часть 2 ст. 51 Закона о защите конкуренции; ч. 1.2 ст. 28.1 КоАП РФ; приложения № 6, 7 к приказу ФАС России от 22 декабря 2006 г. № 337 «Об утверждении форм актов, принимаемых комиссией по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства» // Российская газета. 31.01.2007. № 19; п. 3.156—3.159 приказа ФАС России от 25 мая 2012 г. № 339 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 25.02.2013. № 8.

<sup>26</sup> См.: решение Арбитражного суда Республики Марий Эл от 5 октября 2015 г.; постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 21 декабря 2015 г.; постановление Арбитражного суда Волго-Вятского

В другом примере арбитражный суд решением удовлетворил заявленные ОАО «Авиакомпания «ЮТэйр»», ОАО «Авиакомпания «Уральские авиалинии»», ОАО «Аэрофлот российские авиалинии», ОАО «Авиакомпания «Сибирь»» (далее — заявители) требования о признании недействительными решения УФАС по Иркутской области о нарушении ими ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции в части заключения и участия в соглашении, которое привело к установлению тарифов на авиаперелеты в период с января 2012 г. по январь 2013 г., и выданных на основании данного решения заявителям предписаний о прекращении участия и реализации соглашения и об осуществлении действий, направленных на обеспечение конкуренции. В решении арбитражный суд указал: «Незаконность решения антимонопольного органа, оспариваемого заявителями, свидетельствует и о незаконности предписаний антимонопольного органа, выданных заявителям, поскольку основанием для вынесения оспариваемых предписаний послужили обстоятельства, установленные оспариваемым решением антимонопольного органа»<sup>27</sup>.

В то же время анализ судебной арбитражной практики показывает, что вывод арбитражного суда о законности решения антимонопольного

органа, оспариваемого по мотиву неправомерности установления антимонопольным органом нарушения антимонопольного законодательства, автоматически не влечет признания судом законности выданного на основании решения и оспариваемого вместе с ним предписания. Арбитражные суды проверяют предписания также на предмет законности.

Показательными в этом отношении являются следующие примеры.

Арбитражный суд решением отказал Министерству образования и науки Республики Тыва и ООО «ДПИ-Проекты» в удовлетворении требований о признании недействительными решения УФАС по Республике Тыва, в соответствии с которым признано нарушение заявителями ст. 16 Закона о защите конкуренции, которое выразилось в достижении соглашения, направленного на устранение третьего лица, признанного победителем открытого аукциона в электронной форме, от заключения государственного контракта с целью заключения такого контракта с ООО «ДПИ-Проекты», и выданного на основании решения предписания, согласно которому министерству следовало в течение года с даты выдачи предписания ежеквартально в срок до 15-го числа месяца, следующего за отчетным периодом, представлять в адрес антимонополь-

---

округа от 25 февраля 2016 г. по делу № А38-1745/2015 // Официальный сайт Федеральных арбитражных судов РФ.

<sup>27</sup> См.: решение Арбитражного суда Иркутской области от 29 января 2014 г.; определение Верховного Суда РФ от 26 марта 2015 г. по делу № А19-12889/2013. См. также: определение Верховного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. по делу № А68-301/2015; определение Верховного Суда РФ от 4 июля 2016 г. по делу № А45-646/2015; определение Верховного Суда РФ от 4 июля 2016 г. по делу № А82-777/2015; определение Верховного Суда РФ от 5 июля 2016 г. по делу № А73-1684/2015; определение Верховного Суда РФ от 18 июля 2016 г. по делу № А75-7587/2015; определение Верховного Суда РФ от 18 июля 2016 г. по делу № А75-7587/2015; определение Верховного Суда РФ от 16 августа 2016 г. по делу № А38-2371/2015; определение Верховного Суда РФ от 12 сентября 2016 г. по делу № А82-474/2015; постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 27 августа 2015 г. по делу № А49-167/2015; постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 3 августа 2015 г. по делу № А82-10859/2014; постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 19 мая 2016 г. по делу № А82-474/2015; постановление Арбитражного суда Московского округа от 6 апреля 2016 г. по делу № А40-84407/2015; постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 18 июня 2015 г. по делу № А45-21947/2014; постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 22 марта 2016 г. по делу № А45-6845/2015; постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 27 августа 2015 г. по делу № А49-167/2015; постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 3 февраля 2016 г. по делу № А59-3328/2015 // Официальный сайт Федеральных арбитражных судов РФ.

ного органа сведения о проводимых закупках, ООО «ДПИ- Проекты» — в течение года с даты выдачи предписания ежеквартально в срок до 15-го числа месяца, следующего за отчетным периодом, представлять в адрес антимонопольного органа сведения об участии в определении поставщиков, в котором государственным заказчиком выступает министерство, копии контрактов, заключаемых с министерством. Постановлением, оставленным без изменения постановлением арбитражного суда кассационной инстанции, арбитражный апелляционный суд решение арбитражного суда в части отказа в признании недействительным предписания антимонопольного органа отменил, приняв новый судебный акт в указанной части об удовлетворении заявленных требований, в остальной части решение арбитражного суда оставил без изменения. Отменяя решение арбитражного суда в части отказа в признании недействительным предписания антимонопольного органа, арбитражный апелляционный суд исходил из того, что предписание не соответствует требованиям ст. 23 Закона о защите конкуренции, не направлено на прекращение ограничивающего конкурентного соглашения, устранение его последствий и обеспечение конкуренции<sup>28</sup>.

В другом деле арбитражный суд удовлетворил заявленные ОАО «РСК» и ЗАО «Комэнерго» требования о признании недействительными: решения УФАС по Свердловской области о нарушении заявителями ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции, которое выразилось в навязывании ООО «УМТК» дополнительного соглашения к договору об осуществлении технологического присоединения к электрическим сетям, эксплуатируемым ЗАО «Комэнерго», по которому стоимость работ должна быть определена после выставления счета вышестоящей сетевой

организацией (ОАО «МРСК Урала») по постановлению РЭК Свердловской области в размере 3 958 400 руб.; в уклонении от выполнения обязательств по договору по пуско-наладочным работам электроустановок ООО «УМТК» согласно акту Ростехнадзора и от составления акта в соответствии с п. 19 Правил технологического присоединения, а также выданного на основании решения предписания о прекращении нарушения путем прекращения навязывания экономически необоснованного требования о передаче ООО «УМТК» финансовых средств по договору об осуществлении технологического присоединения к электрическим сетям, эксплуатируемым ЗАО «Комэнерго», а также путем составления в течение 10 дней актов в соответствии с п. 19 Правил технологического присоединения. Арбитражный апелляционный суд постановлением, оставленным без изменения арбитражным судом кассационной инстанции, решение арбитражного суда отменил в части удовлетворения требований заявителей о признании недействительным решения антимонопольного органа, в остальной части оставил решение арбитражного суда без изменения. Признавая недействительными предписание антимонопольного органа, арбитражные суды трех инстанций исходили из его неисполнимости, которая заключается в неопределении конкретных действий, какие надлежит совершить группе лиц для завершения надлежащего технологического присоединения с ООО «УМТК», а также установлении нереального срока для исполнения предписания<sup>29</sup>.

Из судебной арбитражной практики также следует, что в случаях, когда решение антимонопольного органа оспаривается без предписания, его признание арбитражным судом недействительным само по себе не влечет недействитель-

<sup>28</sup> См.: решение Арбитражного суда Республики Тыва от 15 декабря 2015 г.; постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 10 мая 2016 г.; постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20 июля 2016 г. по делу № А69-1723/2015 // Официальный сайт Федеральных арбитражных судов РФ.

<sup>29</sup> См.: решение Арбитражного суда Свердловской области от 8 мая 2009 г.; постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22 июля 2009 г.; постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 1 октября 2009 г. по делу № А60-1840/2009-С9 // Официальный сайт Федеральных арбитражных судов РФ. См. также: определение Верховного Суда РФ от 15 апреля 2015 г. по делу № А53-

ности предписания. Для того чтобы последнее могло быть признано таковым, также требуется его оспаривание в судебном порядке.

Так, решением, оставленным без изменения арбитражным апелляционным судом и арбитражным судом кассационной инстанции, арбитражный суд удовлетворил заявленное Красноярским районным многоотраслевым производственным предприятием ЖКХ требование о признании недействительным предписания УФАС по Красноярскому краю об устранении установленного решением антимонопольного органа нарушения ст. 16 Закона о защите конкуренции, выразившегося в достижении соглашения с администрацией и МБДОУ детский сад № 1 «Березка», которое привело к ограничению доступа хозяйствующих субъектов на рынок выполнения работ для нужд МБДОУ детский сад № 1 «Березка», — путем перечисления в федеральный бюджет суммы в размере 7 070 000 руб., полученной в результате нарушения антимонопольного законодательства. При принятии судебных актов арбитражные суды трех

инстанций исходили из того, что предписание, принятое антимонопольным органом на основании решения, признанного недействительным вступившим в законную силу решением арбитражного суда по ранее рассмотренному делу, по которому законность предписания не являлась предметом спора, также является недействительным<sup>30</sup>.

В судебной арбитражной практике случаи, когда оспариваются только предписания антимонопольного органа отдельно от решений, на основании которых они выданы, немногочисленны, и тем не менее они имеют место. Чаще всего предписания оспариваются по мотивам незаконности включенных в них действий, в том числе неисполнимости действий, включенных в предписание, несоответствия таких действий установленному в решении антимонопольного органа нарушению<sup>31</sup>. Для того чтобы сделать вывод о законности (незаконности) предписания антимонопольного органа, арбитражный суд так или иначе обращается к решению, на основании которого оно выдано.

---

4991/2014; определение Верховного Суда РФ от 3 марта 2016 г. по делу № А33-25139/2014; определение Верховного Суда РФ от 22 марта 2016 г. по делу № А36-429/2015; определение Верховного Суда РФ от 7 апреля 2016 г. по делу № А59-482/2015; определение Верховного Суда РФ от 7 июня 2016 г. по делу № А06-9583/2014; определение Верховного Суда РФ от 23 июня 2016 г. по делу № А40-148987/2014; определение Верховного Суда РФ от 27 июня 2016 г. по делу № А82-16288/2014; определение Верховного Суда РФ от 5 июля 2016 г. по делу № А46-4105/2015; определение Верховного Суда РФ от 5 августа 2016 г. по делу № А33-10191/2015; постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 16 июня 2016 г. по делу № А69-2479/2015; постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17 июня 2016 г. по делу № А69-1609/2015; постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 22 марта 2016 г. по делу № А06-9422/2014; постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 25 марта 2015 г. по делу № А06-3913/2014; постановление Арбитражного суда Уральского округа от 13 ноября 2015 г. по делу № А50-560/2015; постановление Арбитражного суда Центрального округа от 29 апреля 2016 г. по делу № А14-8074/2015 // Официальный сайт Федеральных арбитражных судов РФ.

<sup>30</sup> См.: решение арбитражного суда Красноярского края от 14 сентября 2015 г.; постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 10 ноября 2015 г.; постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 10 февраля 2016 г. по делу № А33-9092/2015. См. также: постановление ФАС Московского округа от 13 мая 2010 г. по делу № А40-9808/08-145-137; постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 17 февраля 2016 г. по делу № А33-9093/2015 // Официальный сайт Федеральных арбитражных судов РФ.

<sup>31</sup> См., например: определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 16 мая 2011 г. по делу № А76-6800/2010-51-284; постановление ФАС Московского округа от 13 мая 2010 г. по делу № А40-9808/08-145-13 // Официальный сайт Федеральных арбитражных судов РФ; Обзор по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16 марта 2016 г. П. 16 // СПС «КонсультантПлюс».

Однако выводов о законности (незаконности) последнего арбитражный суд не делает, поскольку в деле о признании недействительным предписания недействительность решения антимонопольного органа не является предметом рассмотрения.

**4.** Существующая судебная арбитражная практика оспаривания отдельно решения или отдельно предписания антимонопольного органа при наличии их обоих свидетельствует о ряде проблем теоретико-практического характера.

Если решение антимонопольного органа оспаривается без предписания и признается арбитражным судом недействительным, предписание автоматически не утрачивает своей силы и продолжает действовать. Обязанность по его исполнению сохраняется. В случае неисполнения предписания в указанный в нем срок антимонопольный орган вправе применить меры административной ответственности (исключение составляет случай, когда решение антимонопольного органа уже признано недействительным на момент возбуждения дела об административном правонарушении<sup>32</sup>). Для признания предписания недействительным и исключения таких последствий необходимо инициировать самостоятельный судебный процесс.

В случае, когда предписание антимонопольного органа оспаривается без решения, на основании которого оно выдано, арбитражный суд так или иначе исследует последнее. Однако, усмотрев признаки незаконности решения антимонопольного органа, арбитражный суд не дает ему оценки на предмет законности в судебном решении, поскольку предметом оспаривания является только предписание. Если арбитражный суд по результатам рассмотрения требования о признании недействительным предписания придет к выводу о его законности, а в последующем в другом процессе (такой процесс может быть инициирован лицом, оспаривавшим предписание, либо другим заинтересованным лицом) решение антимонопольного органа будет признано недействительным, то для того,

чтобы признать предписание недействительным в связи с недействительностью решения, потребуется вновь инициировать судебный процесс по оспариванию предписания в связи с новыми обстоятельствами (по п. 1 ч. 3 ст. 311 АПК РФ).

При указанных обстоятельствах оспаривание по отдельности решения о нарушении антимонопольного законодательства и выданного на его основании предписания при всей их формальной относительной самостоятельности является нецелесообразным. Предписание антимонопольного органа не может быть без решения антимонопольного органа. Между предписанием и решением антимонопольного органа существует неразрывная связь. Практика подсказывает, что, по существу, решение и предписание антимонопольного органа представляют собой сложно составленный публичный ненормативный правовой акт. Отдельное оспаривание решения и предписания антимонопольного органа приводит, в том числе, к интеллектуальным и временным затратам, как для заинтересованных в их оспаривании лиц, так и для суда. В этой связи нам представляется, что в случаях оспаривания только решения или только предписания антимонопольного органа арбитражный суд, если у него возникают сомнения в законности обоих актов, может по своей инициативе проверить на предмет законности оба этих публичных ненормативных правовых акта, выходя за пределы заявленных требований.

Более того, правовая природа предписания антимонопольного органа и его производность от решения антимонопольного органа приводят к выводу об искусственности предписания, а существование двух ненормативных правовых актов антимонопольного органа — решения и предписания — видится неоправданным. Учитывая, что решение и предписание антимонопольного органа являются собой, по сути, один публичный ненормативный правовой акт, представляется, что в перспективе они могут быть сведены в один такой акт — решение, которое

<sup>32</sup> См.: постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 7 февраля 2012 г. № 12405/11 // Официальный сайт Федеральных арбитражных судов РФ.

будет как включать вывод о факте нарушения антимонопольного законодательства ответчиком по рассматриваемому антимонопольным органом делу о нарушении антимонопольного законодательства, так и предписывать подлежащие исполнению ответчиком конкретные действия, указываемые в настоящее время в предписании.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев С. С.* Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. — Свердловск, 1973. — Т. 2 — 402 с.
2. Арбитражный процесс : учебник / под ред. Р. Е. Гукасяна. — М. : Проспект, 2006. — 448 с.
3. Арбитражный процесс : учебник. — 5-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. В. В. Ярков. — М. : Инфотропик Медиа, 2012. — 880 с.
4. *Бахрах Д. Н.* Административное право : учебник. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Эксмо, 2010. — 607 с.
5. *Васильев Р. Ф.* Правовые акты органов управления : учебное пособие. — М. : Изд-во МГУ, 1970. — 107 с.
6. *Венгеров А. Б.* Теория государства и права : учебник. — 4-е изд. — М. : Омега-Л, 2007. — 607 с.
7. *Вопленко Н. Н.* Акты применения права. Общая теория государства и права : академический курс : в 3 т. — Изд. 2-е, перераб. и доп. / под ред. М. Н. Марченко. — М. : Зерцало-М, 2001. — Т. 2. — 548 с.
8. Гражданский процесс : учебник для бакалавров / отв. ред. В. В. Блажеев, Е. Е. Уксусова. — М. : Проспект, 2015. — 736 с.
9. *Дюрягин И. А.* Применение норм советского права: вопросы теории. — Свердловск, 1973. — 247 с.
10. *Керимов Д. А.* Кодификация и законодательная техника. — М. : Госюриздат, 1962. — 209 с.
11. *Козлов Ю. М.* Административное право : учебник. — М. : Юристь, 2007. — 554 с.
12. *Козлов Ю. М.* Административные правоотношения. — М. : Юрид. лит., 1976. — 184 с.
13. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / отв. ред. О. Н. Садилов. — М., 1997. — 778 с.
14. *Лазарев В. В.* Применение советского права. — Казань, 1972. — 200 с.
15. *Михаляк Я. С.* Применение социалистического права в период развернутого строительства коммунизма. — М., 1963. — 44 с.
16. *Мицкевич А. В.* Акты высших органов Советского государства. — М. : Юрид. лит., 1967. — 176 с.
17. *Недбайло П. Е.* Применение советских правовых норм. — М. : Госюриздат, 1960. — 511 с.
18. *Новосёлов В. И.* Законность актов органов управления. — М. : Юрид. лит., 1968. — 108 с.
19. *Петров Г. И.* Советское административное право. Часть общая. — Л. : Изд-во ЛГУ, 1960. — 344 с.
20. *Попов Л. Л., Мигачёв Ю. И., Тихомиров С. В.* Административное право России : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. — М. : Проспект, 2008. — 688 с.
21. Правоприменение в Советском государстве : учебное пособие / под ред. И. Н. Кузнецова, И. С. Самошенко. — М. : Юрид. лит., 1985. — 303 с.
22. *Тихомиров С. В., Котелевская И. В.* Правовые акты : учебно-практическое пособие. — М. : Юридический колледж МГУ, 1995. — 158 с.
23. *Уксусова Е. Е.* Гражданское судопроизводство как процессуальная форма и потенциал возможностей с позиций специализации на современном этапе // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2015. — № 9. — С. 20—51.
24. *Уксусова Е. Е.* Новый порядок рассмотрения дел по корпоративным спорам в арбитражных судах // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2010. — № 6. — С. 17—26.
25. *Уксусова Е. Е.* Определение надлежащего судебного порядка по гражданским делам // Журнал российского права. — 2009. — № 6. — С. 77—92.
26. *Юсупов В. А.* Правоприменительная деятельность органов управления. — М. : Юрид. лит., 1979. — 136 с.

Материал поступил в редакцию 7 июня 2019 г.

## REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Alekseev S. S. Problemy teorii prava : kurs lekcij : v 2 t. — Sverdlovsk, 1973. — T. 2—402 s.
2. Arbitrazhnyj process : uchebnik / pod red. R. E. Gukasyana. — M. : Prospekt, 2006. — 448 s.
3. Arbitrazhnyj process : uchebnik. — 5-e izd., pererab. i dop. / otv. red. V. V. Yarkov. — M. : Infotropik Media, 2012. — 880 s.
4. Bahrah D. N. Administrativnoe pravo : uchebnik. — 5-e izd., pererab. i dop. — M. : Eksmo, 2010. — 607 s.
5. Vasil'ev R. F. Pravovye akty organov upravleniya : uchebnoe posobie. — M. : Izd-vo MGU, 1970. — 107 s.
6. Vengerov A. B. Teoriya gosudarstva i prava : uchebnik. — 4-e izd. — M. : Omega-L, 2007. — 607 s.
7. Vopenko N. N. Akty primeneniya prava. Obshchaya teoriya gosudarstva i prava : akademicheskij kurs : v 3 t. — Izd. 2-e, pererab. i dop. / pod red. M. N. Marchenko. — M. : Zercalo-M, 2001. — T. 2. — 548 s.
8. Grazhdanskij process : uchebnik dlya bakalavrov / otv. red. V. V. Blazheev, E. E. Uksusova. — M. : Prospekt, 2015. — 736 s.
9. Dyuryagin I. A. Primenenie norm sovetskogo prava: voprosy teorii. — Sverdlovsk, 1973. — 247 s.
10. Kerimov D. A. Kodifikaciya i zakonodatel'naya tekhnika. — M. : Gosyurizdat, 1962. — 209 s.
11. Kozlov Yu. M. Administrativnoe pravo : uchebnik. — M. : Yurist", 2007. — 554 s.
12. Kozlov Yu. M. Administrativnye pravootnosheniya. — M. : Yurid. lit., 1976. — 184 s.
13. Kommentarij k Grazhdanskomu kodeksu Rossijskoj Federacii, chasti pervoj (postatejnyj) / otv. red. O. N. Sadikov. — M., 1997. — 778 s.
14. Lazarev V. V. Primenenie sovetskogo prava. — Kazan', 1972. — 200 s.
15. Mihalyak Ya. S. Primenenie socialisticheskogo prava v period razvernutoho stroitel'stva kommunizma. — M., 1963. — 44 s.
16. Mickevich A. V. Akty vysshih organov Sovetskogo gosudarstva. — M. : Yuridicheskaya literatura, 1967. — 176 s.
17. Nedbajlo P. E. Primenenie sovetskih pravovyh norm. — M. : Gosyurizdat, 1960. — 511 s.
18. Novosyolov V. I. Zakonnost' aktov organov upravleniya. — M. : Yurid. lit., 1968. — 108 s.
19. Petrov G. I. Sovetskoe administrativnoe pravo. Chast' obshchaya. — L. : Izd-vo LGU, 1960. — 344 s.
20. Popov L. L., Migachyov Yu. I., Tihomirov S. V. Administrativnoe pravo Rossii : uchebnik / otv. red. L. L. Popov. — M. : Prospekt, 2008. — 688 s.
21. Pravoprimenenie v Sovetskom gosudarstve : uchebnoe posobie / pod red. I. N. Kuznecova, I. S. Samoshenko. — M. : Yurid. lit., 1985. — 303 s.
22. Tihomirov S. V., Kotelevskaya I. V. Pravovye akty : uchebno-prakticheskoe posobie. — M. : Yuridicheskij kolledzh MGU, 1995. — 158 s.
23. Uksusova E. E. Grazhdanskoe sudoproizvodstvo kak processual'naya forma i potencial vozmozhnostej s pozicij specializacii na sovremennoe etape // Vestnik imeni Universiteta O.E. Kyraφafina (MGYuA). — 2015. — № 9. — S. 20—51.
24. Uksusova E. E. Novyj poryadok rassmotreniya del po korporativnym sporam v arbitrazhnyh sudah // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. — 2010. — № 6. — S. 17—26.
25. Uksusova E. E. Opredelenie nadležashchego sudebnogo poryadka po grazhdanskim delam // Zhurnal rossijskogo prava. — 2009. — № 6. — S. 77—92.
26. Yusupov V. A. Pravoprimenitel'naya deyatel'nost' organov upravleniya. — M. : Yuridicheskaya literatura, 1979. — 136 s.