

*Российская Федерация*  
*Круглый стол «Порядок рассмотрения антимонопольных дел в суде»*  
*Рабочая группа № 3 по сотрудничеству и правоприменению*  
*Комитет по конкуренции ОЭСР*  
*4 июня 2019 года*

В соответствии с Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон 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 ФАС России по рассмотрению соответствующего дела о нарушении антимонопольного законодательства, 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<sup>1</sup>.

Рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства осуществляется в открытом заседании<sup>2</sup>.

#### *Внутренняя апелляция ФАС России*

В январе 2016 г. вступил в силу Федеральный закон от 5 октября 2015 г. № 275-ФЗ, которым внесены изменения и дополнения в Закон о защите конкуренции и отдельные законодательные акты РФ, т.е. так называемый «четвертый антимонопольный пакет». Одним из важнейших нововведений

---

<sup>1</sup> Часть 1 статьи 43 (Права и обязанности лиц, участвующих в деле о нарушении антимонопольного законодательства) Закона о защите конкуренции

<sup>2</sup> Часть 3.1 ст. 45 (Рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства) Закона о защите конкуренции. Рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в закрытом заседании допускается в случае, если рассмотрение указанного дела в открытом заседании может привести к разглашению государственной тайны, либо в случае необходимости сохранения коммерческой, служебной или иной охраняемой законом тайны, в том числе при удовлетворении ходатайства лица, участвующего в деле о нарушении антимонопольного законодательства и ссылающегося на такую необходимость. Особенности рассмотрения в закрытом заседании дела о нарушении антимонопольного законодательства, в материалах которого содержатся сведения, составляющие государственную тайну, устанавливаются федеральным антимонопольным органом по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области обеспечения безопасности. О рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства в закрытом заседании комиссия выносит определение.

стала процедура обжалования решений и предписаний территориальных управлений в коллегиальный орган ФАС России – внутренняя апелляция.

Процедура пересмотра коллегиальными органами ФАС России решений и предписаний территориальных органов определена ст. 23 Закона о защите конкуренции. В зависимости от специфики рассматриваемых дел образовано 14 составов Апелляционной коллегии. Они сформированы по сферам деятельности: картели, недобросовестная конкуренция и т.д. Кроме того, правом пересмотра решений и предписаний территориальных органов наделен Президиум ФАС России<sup>3</sup>.

Решение и (или) предписание территориального управления могут быть обжалованы в течение месяца со дня их вынесения. Пересмотр должен быть осуществлен в срок, не превышающий двух месяцев со дня поступления жалобы в ФАС России. При этом он может быть продлен для получения необходимых документов, но не более чем на 30 дней.

В целях экономии времени заседания составов Апелляционной коллегии зачастую проходят посредством видеоконференции.

Все вопросы преимущественно выносятся на Апелляционную коллегию, а Президиум ФАС России пересматривает лишь те дела, которые имеют важное значение для будущей практики.

Главной задачей внутренней апелляции ФАС России является обеспечение единообразных решений по антимонопольным делам. Неполное выяснение обстоятельств, имеющих значение для дела о нарушении антимонопольного законодательства, недоказанность обстоятельств, которые территориальный орган счел установленными, несоответствие выводов, изложенных в решении, обстоятельствам дела, нарушение или неправильное применение территориальным органом действующих норм свидетельствуют о нарушении единообразия применения законодательства.

В соответствии со статьей 52 Закона о защите конкуренции, в случае обжалования решения и (или) предписания территориального органа коллегиальным органом ФАС России действия по делу о нарушении антимонопольного законодательства могут быть обжалованы в арбитражном

---

<sup>3</sup> Президиум ФАС – коллегиальный орган Федеральной антимонопольной службы, который рассматривает материалы изучения и обобщения практики применения антимонопольного законодательства и дает разъяснения по вопросам его применения, а также пересматривает решения и (или) предписания территориальных органов ФАС России по делам о нарушении антимонопольного законодательства в случае, если такие решения и (или) предписания нарушают единообразие в применении норм антимонопольного законодательства. <https://fas.gov.ru/tags/186>

суде в течение одного месяца с момента вступления в силу решения коллегиального органа ФАС России.

Одновременно с процессом рассмотрения жалобы на решение территориального органа коллегиальным органом ФАС России можно обжаловать решение территориального органа в суд.

*Порядок судебного обжалования решений, предписаний, действий (бездействия) антимонопольных органов ФАС России, их должностных лиц*

По общему правилу подсудности заявление об обжаловании решений и предписаний антимонопольного органа подается в арбитражный суд по месту нахождения антимонопольного органа, принявшего данные акты.

Из данного правила есть одно существенное исключение в части решений и предписаний по делам о недобросовестной конкуренции.

Дела об оспаривании решений антимонопольного органа о признании актом недобросовестной конкуренции действий хозяйствующих субъектов, связанных с приобретением и использованием исключительных прав на средства индивидуализации юридического лица, товаров, работ или услуг, подлежат рассмотрению Суда по интеллектуальным правам Российской Федерации в качестве суда первой инстанции<sup>4</sup>.

Решение или предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания<sup>5</sup>. В случае подачи заявления в суд или арбитражный суд исполнение предписания антимонопольного органа приостанавливается до вступления решения суда в законную силу.

Дата изготовления решения в полном объеме считается датой его принятия. При этом решение должно быть изготовлено в полном объеме в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня оглашения резолютивной части решения. Решение по делу о нарушении антимонопольного законодательства, принятое комиссией, подлежит оглашению по окончании рассмотрения дела.

Копии такого решения немедленно направляются или вручаются лицам, участвующим в деле.

Предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства изготавливается одновременно с решением. Копия предписания немедленно

---

<sup>4</sup> Статья 43.4 Федерального конституционного закона от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»

<sup>5</sup> Статья 52 (Порядок обжалования решений и предписаний антимонопольного органа) Закона о защите конкуренции

направляется или вручается лицу, которому предписывается совершить определенные решением действия.

Согласно статье 198 Арбитражного процессуального кодекса РФ, граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Заявление может быть подано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня, когда гражданину, организации стало известно о нарушении их прав и законных интересов, если иное не установлено федеральным законом. Пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления может быть восстановлен судом.

#### *Судопроизводство в арбитражном суде*

Судопроизводство в арбитражном суде осуществляется на основе принципа равноправия сторон. Стороны пользуются равными правами на заявление отводов и ходатайств, представление доказательств, участие в их исследовании, выступление в судебных прениях, представление арбитражному суду своих доводов и объяснений, осуществление иных процессуальных прав и обязанностей, предусмотренных настоящим Кодексом. Арбитражный суд не вправе своими действиями ставить какую-либо из сторон в преимущественное положение, равно как и умалять права одной из сторон<sup>6</sup>.

Судопроизводство в арбитражном суде осуществляется на основе принципа состязательности. Лица, участвующие в деле, вправе знать об аргументах друг друга до начала судебного разбирательства. Каждому лицу, участвующему в деле, гарантируется право представлять доказательства арбитражному суду и другой стороне по делу, обеспечивается право заявлять ходатайства, высказывать свои доводы и соображения, давать объяснения по всем возникающим в ходе рассмотрения дела вопросам, связанным с

---

<sup>6</sup> Статья 8 (Равноправие сторон) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ

представлением доказательств. Лица, участвующие в деле, несут риск наступления последствий совершения или несовершения ими процессуальных действий<sup>7</sup>.

Дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц рассматриваются судьей единолично в срок, не превышающий трех месяцев со дня поступления соответствующего заявления в арбитражный суд, включая срок на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие решения по делу, если иной срок не установлен федеральным законом. Указанный срок может быть продлен на основании мотивированного заявления судьи, рассматривающего дело, председателем арбитражного суда до шести месяцев в связи с особой сложностью дела, со значительным числом участников арбитражного процесса.

При рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решений и действий (бездействия) и устанавливает их соответствие закону или иному нормативному правовому акту, устанавливает наличие полномочий у органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие), а также устанавливает, нарушают ли оспариваемый акт, решение и действия (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Обязанность доказывания соответствия оспариваемого ненормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту, законности принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), наличия у органа или лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, решения, совершение оспариваемых действий (бездействия), а также обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), возлагается на орган или лицо, которые приняли акт, решение или совершили действия (бездействие). В случае непредставления органом или лицом, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие), доказательств, необходимых для

---

<sup>7</sup> Статья 9 (Состязательность) Арбитражного процессуального кодекса РФ

рассмотрения дела и принятия решения, арбитражный суд может истребовать их по своей инициативе<sup>8</sup>.

В соответствии с абзацем 1 статьи 13 (Признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления) Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ)<sup>9</sup> ненормативный акт государственного органа, не соответствующий закону или иным правовым актам и нарушающий гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, может быть признан судом недействительным.

Если суд установит, что оспариваемый акт не соответствует закону или иным правовым актам и ограничивает гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, то в соответствии со статьей 13 ГК РФ он может признать такой акт недействительным<sup>10</sup>.

Граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности<sup>11</sup>.

Арбитражный суд, установив, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действия (бездействие) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, принимает решение о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными. Следовательно, для признания недействительным ненормативного правового акта необходимо наличие двух обязательных условий, а именно,

---

<sup>8</sup>Статья 200 (Судебное разбирательство по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц) Арбитражного процессуального кодекса РФ

<sup>9</sup> <https://www.zakonrf.info/gk/>

<sup>10</sup> Абзац второй пункта 1 Совместного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01.07.1996 № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»

<sup>11</sup> Часть 1 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса РФ

несоответствие обжалуемого акта закону и наличие нарушения прав заявителя<sup>12</sup>.

### *Сроки обжалования решений ФАС России*

Решение и (или) предписание антимонопольного органа могут быть обжалованы в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания. Дела об обжаловании решения и (или) предписания антимонопольного органа подведомственны арбитражному суду. Решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа могут быть также обжалованы в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа.

В случае, если решение и (или) предписание антимонопольного органа обжалованы в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа, принятые по делу о нарушении антимонопольного законодательства акты могут быть обжалованы в арбитражный суд в течение одного месяца с момента вступления в силу решения коллегиального органа федерального антимонопольного органа.

В случае принятия заявления об обжаловании предписания к производству арбитражного суда исполнение предписания антимонопольного органа приостанавливается до дня вступления решения арбитражного суда в законную силу<sup>13</sup>.

Средняя продолжительность рассмотрения дела в трех судебных инстанциях составляет 6-7 месяцев.

### *Обжалование административных дел*

Дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, отнесенные федеральным законом к подведомственности арбитражных судов, рассматриваются по общим правилам искового производства<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Часть 2 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса РФ

<sup>13</sup> Статья 52 (Порядок обжалования решений и предписаний антимонопольного органа) Закона о защите конкуренции

<sup>14</sup> Статья 202 (Порядок рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности) Арбитражного процессуального кодекса РФ

## *Верховный суд*

Все решения, принятые судом по апелляционным делам, публикуются на официальном сайте ФАС России. В соответствии с Арбитражным процессуальным кодексом РФ Верховный суд уполномочен пересматривать решения, принятые судами низших инстанций.

В августе 2014 года Верховный суд стал единственным высшим судебным органом в России по гражданским, уголовным и административным делам, а также по экономическим спорам. Ранее существовал Высший арбитражный суд.

Высший арбитражный суд мог рассматривать экономические споры, но теперь такие дела рассматриваются Коллегией судей по экономическим спорам Верховного суда, состоящей из 30 судей.

Судебная коллегия является второй кассационной инстанцией по экономическим спорам. Сначала кассационная жалоба рассматривается лично одним судьей Верховного суда, а затем он или она принимает решение о том, необходимо ли передавать эту жалобу в Коллегию судей.

Решение Коллегии судей может быть обжаловано в Президиум Верховного Суда. Надзорные и кассационные жалобы рассматриваются одним судьей Верховного суда, а затем направляются при необходимости в Президиум Верховного суда<sup>15</sup>. 14 октября 2010 года Высший коммерческий (арбитражный) суд принял Постановление № 52<sup>16</sup>, в которое были внесены поправки к Постановлению от 30 июня 2008 года № 30 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами антимонопольного законодательства», с целью уточнения некоторых положений Закона о защите конкуренции и обеспечения единого судебного подхода при рассмотрении дел об антимонопольных нарушениях.

## *Конституционный суд*

В соответствии с Конституцией Российской Федерации<sup>17</sup> каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод; решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Как неоднократно указывалось в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, никаких исключений из

---

<sup>15</sup> Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 186 ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации»

<sup>16</sup> [http://www.arbitr.ru/as/pract/post\\_plenum/30745.html](http://www.arbitr.ru/as/pract/post_plenum/30745.html)

<sup>17</sup> Статья 46 (части 1 и 2) Конституцией Российской Федерации

этого конституционного принципа ни Конституция Российской Федерации, ни законодательство Российской Федерации не допускают.

В правовом государстве суд осуществляет контроль за законностью административных процедур и этот контроль по общему правилу распространяется на все случаи, когда права и законные интересы граждан и их объединений могут быть нарушены в результате правоприменительной деятельности органов, наделенных публичными (властными) полномочиями.

Конституционный Суд Российской Федерации несет ответственность за рассмотрение вопросов соответствия норм законодательства Российской Федерации Конституции. За все время существования ФАС было лишь несколько дел, связанных с Конституционным судом.

### *Примирение сторон*

Арбитражный суд принимает меры для примирения сторон, содействует им в урегулировании спора. Стороны могут урегулировать спор, заключив мировое соглашение или применяя другие примирительные процедуры, в том числе процедуру медиации, если это не противоречит федеральному закону<sup>18</sup>.

Мировое соглашение может быть заключено сторонами на любой стадии арбитражного процесса и при исполнении судебного акта. Мировое соглашение может быть заключено по любому делу, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом и иным федеральным законом. Мировое соглашение не может нарушать права и законные интересы других лиц и противоречить закону. Мировое соглашение утверждается арбитражным судом<sup>19</sup>.

Вышеуказанные положения распространяются в полной мере и на акты антимонопольных органов.

### *Оценка доказательств судом*

При рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган проводит анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

---

<sup>18</sup> Статья 138 (Примирение сторон) Арбитражного процессуального кодекса РФ

<sup>19</sup> Статья 139 (Заключение мирового соглашения) Арбитражного процессуального кодекса РФ

К письменным доказательствам также относятся результаты анализа состояния конкуренции, проведенного в порядке, установленном федеральным антимонопольным органом.

Каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается как на основание своих требований и возражений. Обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия государственными органами, органами местного самоуправления, иными органами, должностными лицами оспариваемых актов, решений, совершения действий (бездействия), возлагается на соответствующие орган или должностное лицо.

Арбитражный суд оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в деле доказательств. Арбитражный суд оценивает относимость, допустимость, достоверность каждого доказательства в отдельности, а также достаточность и взаимную связь доказательств в их совокупности. Каждое доказательство подлежит оценке арбитражным судом наряду с другими доказательствами. Никакие доказательства не имеют для арбитражного суда заранее установленной силы. Результаты оценки доказательств суд отражает в судебном акте, содержащем мотивы принятия или отказа в принятии доказательств, представленных лицами, участвующими в деле, в обоснование своих требований и возражений.

### *Судебная экспертиза*

Для разъяснения возникающих при рассмотрении дела вопросов, требующих специальных знаний, арбитражный суд назначает экспертизу по ходатайству лица, участвующего в деле, или с согласия лиц, участвующих в деле<sup>20</sup>. Заключение экспертов является одним из доказательств по делу и оцениваются наряду с другими доказательствами<sup>21</sup>.

Таким образом, судебная экспертиза назначается судом в случаях, когда вопросы права нельзя разрешить без оценки фактов, для установления которых требуются специальные познания. Назначение судом экспертизы является способом получения доказательств по делу и направлено на всестороннее, полное и объективное его рассмотрение, находится в компетенции суда, разрешающего дело по существу.

---

<sup>20</sup> Часть 1 статьи 82 (Назначение экспертизы) Арбитражного процессуального кодекса РФ

<sup>21</sup> Часть 2 статьи 64 (Доказательства), часть 3 статьи 86 (Заключение эксперта) Арбитражного процессуального кодекса РФ

Определение обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения дела (предмет доказывания), является одной из задач арбитражного суда, которая подлежит разрешению на стадии подготовки дела к судебному разбирательству. При этом суд должен исходить из предмета заявленных требований и законодательства Российской Федерации, подлежащего применению к рассматриваемым правоотношениям<sup>22</sup>.

### *Судебная практика*

В качестве примера российской судебной практики в 2018 году можно привести предписание Татарстанского УФАС России, выданное Российскому союзу автостраховщиков (РСА)<sup>23</sup> о прекращении действий, содержащих признаки нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, которые выразились в злоупотреблении доминирующим положением при составлении справочников и игнорировании факта экономического положения региона и, как следствие, возможности возникновения разницы между стоимостью запчастей или работ в конкретном субъекте Российской Федерации и средней стоимостью в регионе, где оказывается услуга по ремонту автомобиля.

По указанным справочникам рассчитывается стоимость запасных частей, применяемая при определении размера выплат по договорам ОСАГО по всей России. Справочники не учитывают специфику каждого отдельного региона и действующих на его территории цен.

Дело было возбуждено в 2015 году, а в марте 2016 года комиссия Татарстанского УФАС признала РСА нарушившим антимонопольное законодательство и выдала РСА предписание привести справочники в соответствие с законодательством.

РСА, не согласившись с предписанием, обратился в Арбитражный суд первой инстанции, который поддержал выводы Татарстанского УФАС России.

Суды апелляционной и кассационной инстанций отменили решение и предписание антимонопольного органа, указав, что РСА является некоммерческой организацией, формирует справочники на безвозмездной основе, следовательно, в рассматриваемом случае отсутствуют товар и товарный рынок.

Тем не менее, настаивая на наличии нарушений, Татарстанское УФАС России обратилось в Верховный суд Российской Федерации. 14 марта 2018 года судебная коллегия по экономическим спорам ВС РФ рассмотрела

---

<sup>22</sup> Часть 3 статьи 9 (Состязательность), статья 133 (Задачи подготовки дела к судебному разбирательству) Арбитражного процессуального кодекса РФ

<sup>23</sup> <https://fas.gov.ru/news/24510>

кассационную жалобу Татарстанского УФАС относительно правильности формирования справочников РСА и не поддержала выводы судов апелляционной и кассационной инстанций, указав<sup>24</sup>, что согласно Закону о защите конкуренции к хозяйствующим субъектам относятся в числе прочего некоммерческие организации, осуществляющие деятельность, приносящую доход.

---

<sup>24</sup> Определение от 16 марта 2018 г. по делу № А65-16238/2016:  
<https://sudact.ru/vsrf/doc/MVSM6PKscs12/>