

УДК 342.9:343.533.6

DOI 10.52928/2070-1632-2022-61-6-90-93

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ КАК СРЕДСТВО БОРЬБЫ С НЕДОБРОСОВЕСТНОЙ КОНКУРЕНЦИЕЙ

А.С. ВАЛЕВКО

(Полоцкий государственный университет)

Анализируются административно-предупредительные меры как разновидность в системе мер административного принуждения применительно к сфере противодействия недобросовестной конкуренции. На основе анализа деятельности антимонопольного органа в Республике Беларусь автор приходит к выводу, что выдача предостережений о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства (в т.ч. недобросовестной конкуренции) является административно-предупредительной мерой. Однако недостаточное правовое регулирование, направленное на обеспечение выполнения предостережений, не позволяет эффективно реализовать данный механизм на практике, в связи с чем в статье обоснованы предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего рассматриваемые отношения.

Ключевые слова: административно-правовое принуждение, административно-предупредительные меры, предостережение, конкуренция, недобросовестная конкуренция.

Введение. Административно-правовое принуждение есть вид государственного принуждения, задачей которого является охрана общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления. Меры административно-правового принуждения применяются соответствующими органами и должностными лицами, что отражает форму проявления их государственно-властных полномочий. В науке административного права ведутся споры относительно определения административно-предупредительных мер в системе мер административного принуждения. Данная проблема обусловлена различными подходами к классификации мер административного принуждения. Как отмечает М.З. Ильясов: «одна из причин заключается в использовании различных критериев классификации мер административного принуждения: способов обеспечения правопорядка; цели применения; оснований и порядка применения и др.» [1, с. 58].

Так, во второй половине прошлого века Т.И. Козырева объединила меры административного принуждения в две родовые группы: 1) меры административного воздействия (административно-медицинские и административно-санитарные меры, задержание личности, административно-технические, административно-финансовые меры, реквизиция имущества); 2) меры административного взыскания (предупреждение, штраф, исправительные работы, конфискация) [2, с. 21]. М.И. Еропкин выделял три группы мер административного принуждения: административные взыскания; меры административного пресечения; административно-предупредительные меры. Данный подход к классификации мер административного принуждения обрел самостоятельную группу мер административного принуждения – административно-предупредительные меры. М.И. Еропкин отмечал, что применение мер административного принуждения может иметь место при необходимости привлечь к административной ответственности лицо, совершившее административный проступок, пресечь противоправное действие, прекратить нарушение административно-правовой нормы, предупредить правонарушение, обеспечить общественную безопасность при стихийных бедствиях или нарушениях обычного порядка жизни [3, с.62]. Ученые-административисты А.П. Корнев [4 с. 213], В.С. Четвериков [5, с. 192] дополнили приведенную классификацию четвертым элементом – мерами административно-процессуального обеспечения. Ю.М. Козлов также выделяет меры обеспечения производства по делу, впрочем, не ставит их в один ряд с мерами пресечения, взыскания и предупреждения, а считает, что они «размыты в составе приведенной трехчленной структуры» [6, с. 160]. А.И. Стахов предложил классификацию мер административного принуждения «в зависимости от целевой направленности, обусловленной однородными факторами и условиями (обстановками) окружающей среды, способными причинить (причиняющих, причинивших) ущерб благам и ценностям, составляющим конституционные и иные законные интересы особы, социума, государства и нации в области административно-правового регулирования выделяются административно-санкционирующие, административно-юрисдикционные, административно-казуальные меры» [7, с. 125].

Исследуя вопрос административно-предупредительных мер, следует упомянуть мнение Ю.Н. Старилова, который выделяет следующие характерные черты, присущие административно-предупредительным мерам:

– предупредительные меры не связаны с совершением административного правонарушения, т.е. правонарушение еще не совершено, а принудительные механизмы в отношении соответствующих лиц уже существуют;

– принудительный характер мер рассматриваемой группы состоит в реализации властных и односторонних действий, которые не согласовываются с противоположной стороной (тем не менее, последняя обязана исполнить предписанное ей со стороны уполномоченных органов (должностных лиц), выполнить необходимые в данной ситуации действия либо воздержаться от их совершения);

– административно-предупредительные меры закреплены в законодательных и иных нормативно-правовых актах, предусматривающих обязательные действия либо устанавливающих известные запреты и ограничения под угрозой применения административных санкций за их исполнение [8, с. 378].

Основная часть. Деятельность по предупреждению актов недобросовестной конкуренции осуществляется Министерством антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь (далее – МАРТ). В п. 5.2. Положения о Министерстве антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь, утвержденное Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 06.09.2016 № 702 (далее – Положение о МАРТ) закреплены нормы по принятию мер, направленных «на противодействие монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, по выявлению и пресечению нарушений законодательства в области противодействия монополистической деятельности и развития конкуренции (далее – антимонопольное законодательство), содействию развития добросовестной конкуренции»¹. На основании корректировки Закона Республики Беларусь «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции» от 12.12. 2013 94-3 (далее – Закон о конкуренции) в 2018 г. был введен новый институт – предостережение, ранее не использовавшийся в практике противодействия недобросовестной конкуренции и иных нарушений антимонопольного законодательства². В соответствии с п. 1 ст. 16 Закона о конкуренции «в целях предупреждения нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган вправе направить должностному лицу юридического лица, в том числе государственного органа, предостережение в письменной форме о недопустимости совершения действий (бездействия), которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства». Основанием для направления предостережения в соответствии с п. 2 ст. 16 Закона о конкуренции «являются публичное заявление должностного лица юридического лица, в том числе государственного органа, о планируемом поведении на товарном рынке, если такое поведение может привести к нарушению антимонопольного законодательства; иная информация о планируемых таким лицом действиях (бездействии), которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства».

Как отмечали специалисты МАРТ, перед выдачей предостережения антимонопольный орган сначала оценивает наличие в планируемых действиях возможности нарушения антимонопольного законодательства. Выдача предостережения не влечет административной ответственности, а является своего рода сигналом для недопущения нарушения³. М.Ю. Слепич в своем комментарии к Закону о конкуренции отмечает, что «публичное заявление – распространенная информация, адресованная и доступная неопределенному кругу лиц, независимо от формы ее представления»⁴. При этом не имеет значения, кто является распространителем составляющей публичное заявление информации, но источником информации обязательно должно быть должностное лицо того юридического лица, чье опасное поведение планируется. То есть такими заявлениями будут, например, пресс-релиз, размещенный самим юридическим лицом (государственным органом), выступление должностного лица, в том числе распространенное средствами массовой информации и (или) проходившее перед ограниченным, закрытым кругом лиц. В связи с этим любые заявления об изменениях конъюнктуры рынка, деловых намерениях, планируемых сделках и иной значимой для бизнес-сообщества информации могут служить поводом для вынесения предостережения, если они способны повлиять на состояние конкуренции⁵.

Одним из недостатков предостережения как меры является срок его направления. Согласно п. 3 ст. 16 Закона о конкуренции установлен десятидневный срок для принятия решения о направлении предостережения, исчисляемый с момента, когда антимонопольному органу стало известно о публичном заявлении должностного лица либо момента получения иной информации о действиях (бездействии), которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства. Примечательно, что в течение этого срока должно быть не направлено предостережение, а лишь принято решение его направить, само же предостережение может быть направлено позднее указанного срока. Принятие решения с нарушением срока делает такое решение о направлении предостережения незаконным. Норма п. 3 ст. 16 Закона о конкуренции сформулирована так, что определить, нарушен ли срок, заявителю не всегда возможно. Не предусмотрено, что срок для принятия решения исчисляется в том числе и со дня, когда антимонопольный орган должен был узнать о публичном заявлении. Исчисление же срока только со дня, когда антимонопольному органу стало известно о публичном заявлении и (или) получении иной информации является неправильным, поскольку такой день не всегда возможно достоверно определить.

Для того, чтобы сделать процедуру выдачи предостережения более прозрачной предлагаем конкретизировать срок его отправки, изменить формулировку п. 3. ст. 16 Закона о конкуренции на следующую: «Предостережение направляется не позднее десяти рабочих дней со дня, когда антимонопольному органу стало известно о наличии оснований, указанных в пункте 2 настоящей статьи». Обязательным содержанием предостережения является лишь указание на основание для его направления, а также на нормы антимонопольного законодательства, которые могут быть нарушены юридическим лицом (п. 4 ст. 16 Закона о конкуренции).

В контексте масштабной корректировки Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь (далее – КоАП) в 2019 – 2021 гг. в общую часть административно-деликтного закона была включена Гл. 5 КоАП «Профилактические меры воздействия» (далее – Глава 5 КоАП)⁶. Учитывая особенности правовых норм

¹ URL: https://etalonline.by/document/?regnum=c21600702&q_id=5134864.

² URL: https://etalonline.by/document/?regnum=h11300094&q_id=5134329.

³ URL: <http://mart.gov.by/files/live/sites/mart/files/documents/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8/12.09.2018%20%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%B8%20%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B6%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5.pdf>.

⁴ URL: https://etalonline.by/document/?regnum=u01800765&q_id=0.

⁵ Там же.

⁶ URL: https://etalonline.by/document/?regnum=hk2100091&q_id=5135065.

указанной главы, можно констатировать факт, что Республика Беларусь стала первой страной на евразийском пространстве, закрепившей на законодательном уровне административно-предупредительные меры в КоАП.

В числе административно-предупредительных мер были закреплены: устное замечание, предупреждение, меры воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних. Их особенность заключается в отсутствии правовых последствий привлечения к административной ответственности. То есть лицо, к которому применены профилактические меры воздействия, не считается подвергавшимся административному взысканию. В этом механизмы выдачи предостережений МАРТ и административно-предупредительные меры Гл. 5 КоАП имеют схожую правовую природу: применяются органами, ведущими административный процесс (МАРТ также является таковым), и не несут правовых последствий привлечения к административной ответственности.

На наш взгляд рассматриваемая Гл. 5 КоАП имеет перспективы дальнейшего совершенствования: её можно расширить путем включения отдельной статьи, содержащей условия и основания выдачи предостережений и предупреждений МАРТ хозяйствующим субъектам в целях систематизации законодательства. Следует отметить, что предостережение как мера, направленная на предупреждение нарушений антимонопольного законодательства, не имеет четко определенных правовых последствий своего неисполнения. В этой связи предлагаем включить норму об административной ответственности за неисполнение предостережения, относительно планируемых актов недобросовестной конкуренции, выданного хозяйствующему субъекту МАРТ, и закрепить предлагаемую норму в ст. 13.33 «Недобросовестная конкуренция» в КоАП.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что предостережение о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства (в т.ч. недобросовестной конкуренции) является административно-предупредительной мерой, т.к. отвечает следующим признакам:

- имеет формально-определенный характер;
- выдается уполномоченным органом государственного управления (МАРТ);
- направлено на устранение причин и условий, способствующих совершению антимонопольного законодательства и (или) административного правонарушения (в т.ч. недобросовестной конкуренции);
- не влечет наложения административного взыскания.

Также необходимо отметить и направление адвокатирования конкуренции. Как справедливо отмечает И.В. Князева, «формирование в обществе активного проконкурентного мышления и поведения во многом зависит от пропаганды и распространения знаний, направленных на формирование общественного сознания в пользу развития рыночных сил» [9, с.40]. Термин «адвокатирование конкуренции» впервые нашел своё закрепление в докладе Т. Мурриса, на Первой ежегодной конференции Международной конкурентной сети, прошедшей в Италии в 2002 г. [10, с. 61]. В законодательстве Республики Беларусь термин «адвокатирование конкуренции» впервые был использован в Решении о ходе выполнения Плана мероприятий по реализации первого этапа (2009 – 2011 годы) Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года (далее – Решение СНГ)⁷. В п. 1.6.3. Решения СНГ адвокатирование конкуренции было предусмотрено как одно из мероприятий в рамках блока «Антимонопольное регулирование и конкурентная политика». В то время Республика Беларусь обозначила в адвокатировании конкуренции размещение на интернет-сайте Министерства экономики информации о деятельности антимонопольного органа в сфере противодействия монополистической деятельности и развитии конкуренции. В сравнении с мероприятиями по адвокатированию конкуренции в других государствах СНГ, в Республике Беларусь было проведено небольшое количество мероприятий в данной сфере.

Как показывает зарубежная и отечественная практика, адвокатированием конкуренции занимается преимущественно антимонопольный орган. Однако не стоит исключать из данного процесса экспертов и учёных. Работа по разъяснению антимонопольного законодательства должна проводиться в рамках официальных источников антимонопольного органа (например, на интернет-сайте ведомства, официальных страницах в соцсетях). Немаловажной является и работа в сфере обращения граждан, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц. Особое внимание стоит уделить обмену мнениями в рамках конференций, круглых столов, приглашению представителей научного сообщества на заседание Комиссии по установлению факта наличия (отсутствия) нарушения антимонопольного законодательства и другим мероприятиям, носящие характер просветительской работы в исследуемой теме.

Новеллой в сфере предупреждения недобросовестной конкуренции и других нарушений антимонопольного законодательства стала организация курсов повышения квалификации для руководящих работников и специалистов, включая государственных служащих. Данные мероприятия запланированы п. 62 Антиинфляционной программы на 2021 – 2023 годы, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 ноября 2020 г. № 674/22⁸ в филиале Белорусского национального технического университета «Межотраслевой институт повышения квалификации и переподготовки кадров по менеджменту и развитию персонала БНТУ» и в учреждении образования «Белорусский государственный экономический университет». По нашему мнению, такие курсы должны действовать на регулярной основе в целях разъяснения антимонопольного законодательства и законодательства об административных правонарушениях, будучи одним из направлений деятельности в рамках адвокатирования конкуренции в Республике Беларусь. Стоит заметить, что эти мероприятия проводятся впервые за всё время работы МАРТ как антимонопольного органа.

⁷ URL: https://etalonline.by/document/?regnum=n90900117&q_id=5135092.

⁸ URL: <http://www.mart.gov.by/activity/antimonopolnoe-regulirovanie-i-konkurenciya/obuchenie-po-voprosam-antimonopolnogo-regulirovaniya-i-konkurentnoy-politiki/>.

Заключение. В ходе проведенного исследования определено, что предостережение, выдаваемое МАРТ хозяйствующим субъектам, намеревающимся нарушить антимонопольное законодательство (совершить акты недобросовестной конкуренции), является административно-предупредительной мерой. Для эффективности её реализации предложено включить норму о выдаче предостережений о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства в Гл. 5 КоАП «Профилактические меры воздействия», т.к. получение предостережения не влечет мер административной ответственности. При этом, в целях обеспечения выполнения предостережений необходимо конкретизировать срок их направления и предусмотреть меры административной ответственности за их неисполнение. Одновременно с предложенным целесообразно усилить работу МАРТ в направлении адвокатирования конкуренции посредством проведения регулярных курсов повышения квалификации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ильясов, М.З. Система мер административного принуждения: теоретические подходы к классификации / М.З. Ильясов // Вестник экономической безопасности. – 2010. – № 10. – С. 57–63.
2. Козырева, Т.И. Административное принуждение и его виды: лекция / Т.И. Козырева. – М., 1957. – С. 21.
3. Еропкин, М.И. О классификации мер административного принуждения / М.И. Еропкин // Вопросы административного права на современном этапе. – М. : Юрид. лит.-ра, 1963. – С. 62.
4. Корнев, А.П. Административное право России : учеб. В 3 ч. / А.П. Корнев. – Ч. 1. – М., 1996. – 280 с.
5. Четвериков, В.С. Административное право / В.С. Четвериков. – Ростов н/Д : Феникс, 2004. – 512 с.
6. Козлов, Ю.М. Административное право : учеб. / Ю.М. Козлов. – М. : Юристъ, 1999. – 171 с.
7. Стахов, А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации / А.И. Стахов – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2006. – 199 с.
8. Стариков, Ю.Н. Курс общего административного права. / Ю.Н. Стариков. – Т. 1. – М. : Норма, 2002. – 728 с.
9. Князева, И.В. Конкурентная культура в фокусе содержательных положений образовательных и профессиональных стандартов / И.В. Князева // Современная конкуренция. – 2018. – № 6. – С. 39–52.
10. Синяк, О.В. Адвокатирование конкуренции как одно из направлений антимонопольного регулирования / О.В. Синяк // Национальная ассоциация учёных. – 2020. – № 55. – С. 61–63.
11. Честная конкуренция: государство, бизнес, общество. Отчет о результатах деятельности ФАС России в 2004-2012 годах / ФАС России; авт. кол.: И. В. Кашунина [и др.]. – М. : ЗАО «Гриф и К», 2013. – 328 с.

REFERENCES

1. Il'jasov, M.Z. (2010). Sistema mer administrativnogo prinuzhdenija: teoreticheskie podhody k klassifikacii. *Vestnik jekonomicheskoy bezopasnosti*, (10), 57–63. (In Russ.).
2. Kozyreva, T.I. (1957). *Administrativnoe prinuzhdenie i ego vidy*. Moscow. (In Russ.).
3. Eroppkin, M.I. (1963). O klassifikacii mer administrativnogo prinuzhdenija. *Voprosy administrativnogo prava na sovremennom jetape*, Moscow: Juridicheskaja literature. (In Russ.).
4. Korenev, A.P. (1996). *Administrativnoe pravo Rossii*. In 3 pat. Moscow. (In Russ.).
5. Chetverikov, V.S. (2004). *Administrativnoe pravo*. Rostov-on-Don: Phoenix (In Russ.).
6. Kozlov, Ju.M. (1999). *Administrativnoe pravo*. Moscow: Jurist. (In Russ.).
7. Stahov, A.I. (2006). *Administrativno-publichnoe obespechenie bezopasnosti v Rossijskoj Federacii*. Moscow: UNITY-DANA: Law and Law. (In Russ.).
8. Starilov, Ju.N. (2002). *Kurs obshhego administrativnogo prava*. Moscow: Norma (In Russ.).
9. Knjazeva, I.V. (2018). Konkurentnaja kul'tura v fokuse soderzhatel'nyh polozhenij obrazovatel'nyh i professional'nyh standartov. *Sovremennaja konkurencija*, (6), 39–52. (In Russ.).
10. Sinjak, O.V. (2020). Advokatirovanie konkurencii kak odno iz napravlenij antimonopol'nogo regulirovanija. *Nacional'naja asociacija uchjonyh*, (55), 61–63. (In Russ.).
11. Kashunina, I.V. (2013). *Chestnaja konkurencija: gosudarstvo, biznes, obshhestvo. Otchet o rezul'tatah dejatel'nosti FAS Rossii v 2004–2012 godah*. Moscow: ZAO «Grif i K». (In Russ.).

Поступила 22.05.2022

ADMINISTRATIVE PREVENTIVE MEASURES AS A MEANS OF FIGHTING UNFAIR COMPETITION

A. VALEVKO

The article analyzes administrative preventive measures as a variety in the system of measures of administrative coercion in relation to the sphere of combating unfair competition. Based on the analysis of the activities of the antimonopoly authority in the Republic of Belarus, the author comes to the conclusion that issuing warnings about the inadmissibility of violating the antimonopoly law (including unfair competition) is an administrative preventive measure. However, insufficient legal regulation aimed at ensuring the implementation of warnings does not allow to effectively implement this mechanism in practice, in connection with which the article substantiates proposals for improving the legislation governing the relations in question.

Keywords: administrative and legal coercion, administrative and preventive measures, warning, competition, unfair competition.