

# Научные и правоприменительные вопросы осуществления прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства

## Scientific and law enforcement issues of prosecutorial supervision over the implementation of antimonopoly legislation

**Кожинский А.В.**

Канд. юрид. наук, преподаватель кафедры теории и истории государства и права МГГУЭ  
e-mail: kozn67@yandex.ru

**Kozhinsky A.V.**

Candidate of Law, Lecturer at the Department of Theory and History of State and Law of the  
Moscow State State University  
e-mail: kozn67@yandex.ru

### **Аннотация**

В данной статье автор уделяет внимание проблемам прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства и вопросам его совершенствования. В настоящее время все более актуальной становится деятельность прокурора по надзору за исполнением антимонопольного законодательства, которая рассматривается в данной статье.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, антимонопольное законодательство, совершенствование прокурорского надзора, органы прокуратуры, антимонопольные органы.

### **Abstract**

In this article, the author pays attention to the problems of prosecutorial supervision over the implementation of antimonopoly legislation and issues of its improvement.

Currently, the activities of the prosecutor on supervision of the enforcement of antimonopoly legislation, which are considered in this article, are becoming more and more relevant.

**Keywords:** Prosecutor's supervision, antimonopoly legislation, improvement of prosecutor's supervision, prosecutor's offices, antimonopoly authorities.

Часть 2 ст. 34 Конституции РФ запрещает деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере экономики является одним из приоритетных направлений прокурорской деятельности.

В стране отмечается рост нарушений антимонопольного законодательства со стороны как хозяйствующих субъектов, так и органов власти, эффективное противодействие которым не всегда обеспечивает специальный государственный орган – Федеральная антимонопольная служба (далее – ФАС России), что отражает необходимость усиления прокурорского надзора за исполнением законов органами ФАС России и исполнением антимонопольного законодательства в целом.

Надзор за исполнением антимонопольного законодательства является приоритетным, согласно п. 8 приказа Генерального прокурора Российской

Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

Данный вид надзора является одним из важнейших направлений прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экономики, по мнению А.Э. Буксмана [1] и А.В. Паламарчука [2].

В данной статье автор уделяет внимание вопросам правовых препятствия осуществления прокурорского надзора в рассматриваемой сфере и путей его совершенствования.

Интересна встречающаяся практика, при которой прокуроры по административным правонарушениям монополистической направленности (ст.ст. 14.9, 14.31, 14.32, 14.33 и 14.40 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях – далее КоАП РФ), выявленным в результате собственных надзорных проверок, возбуждают дела без принятия решения комиссии антимонопольного органа, хотя согласно ч. 1.2 ст. 28.1 КоАП РФ принятие такого решения является обязательным условием для этого. А, с другой стороны, предварительное получение прокурором такого решения ставит реализацию надзорных полномочий прокурора в рассматриваемой сфере в зависимость от волеизъявления поднадзорного органа, что противоречит сущности самого отечественного прокурорского надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы. Для правильного определения путей выхода из данной противоречивой правовой ситуации требуются также соответствующие научные исследования. Согласно ст. 28.4 КоАП РФ, при осуществлении надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации.

Таким образом, формально это законодательная коллизия, так как нормы ч. 1.2 ст. 28.1 и ч. 1.2-1 ст. 28.1 КоАП РФ запрещают прокурору возбуждать дело об административном правонарушении по ст. 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ в отсутствие решения комиссии антимонопольного органа. На взгляд автора, это является законодательной ошибкой в рамках ограничения полномочий прокурора по административному преследованию в антимонопольной сфере.

При этом только по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства выносится решение о наличии нарушения антимонопольного законодательства, и в случае его наличия возбуждается дело об административном правонарушении.

Необходимо учитывать, что приказом Федеральной антимонопольной службы от 25.05.2012 № 339 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации» установлен порядок рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Так, согласно п. 3.88 дело о нарушении антимонопольного законодательства рассматривается на заседании комиссии. Согласно ст. 40 Закона № 135-ФЗ для рассмотрения каждого дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган создает в порядке, предусмотренном данным Законом, комиссию по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее также – комиссия). Комиссия состоит из работников антимонопольного органа. Ее председателем может быть руководитель антимонопольного органа, его заместитель или руководитель структурного подразделения федерального антимонопольного органа.

По мнению А.И. Гальченко, «прокурор хотя и наделен правом возбуждения дела о любом административном правонарушении, но проводить административное расследование может только по делам, относящимся к его исключительной компетенции» [3].

В научной работе коллектива авторов под редакцией С.В. Максимова и С.А. Пузыревского «Ответственность на нарушения антимонопольного законодательства: проблемы теории и практики» указывается, что, поскольку единственным поводом возбуждения дела об административном правонарушении является решение комиссии антимонопольного органа, при отсутствии такого решения дело не может быть возбуждено, в том числе прокурором, в соответствии со ст. 28.4 КоАП РФ [4].

Особый порядок возбуждения дел об административных правонарушениях по ст. 14.9, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 фактически исключает из процессуальных субъектов, наделенных правами возбуждать дела об административных правонарушениях, прокуроров, которые при осуществлении надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, имеют право возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ.

По мнению С.В. Максимова и С.А. Пузыревского, самым опасным в случае применения ст. 14.9, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ является то, что возбуждение дела прокурорами в отсутствие повода к возбуждению дел об административных правонарушениях может быть признано доказательством, полученным с нарушением закона, и привести к отмене решения антимонопольного органа в судебном порядке (при использовании таких доказательств). Такая опасность существует, даже если при последующем возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства принятое в установленном порядке решение о нарушении антимонопольного законодательства при обжаловании в суде будет признано законным и обоснованным [4].

Согласно ст. 23.48 КоАП РФ уполномоченными лицами при рассмотрении дел об административных правонарушениях по ст. 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ являются руководитель федерального антимонопольного органа, его заместители или руководитель территориальных антимонопольных органов, их заместители. А.Ю. Кинев также отмечает, что при отсутствии решения антимонопольного органа возбудить дело по вышеуказанным антимонопольным статьям КоАП РФ невозможно, и считает, что аналогичный порядок должен быть и при возбуждении уголовных дел по ст. 178 УК РФ [5].

Вместе с тем, по мнению автора, положения ч. 1.2 и ч. 1.2-1 ст. 28.1 КоАП РФ противоречат положениям ст. 28.4 КоАП РФ. Так, например, порядок возбуждения уголовных дел за нарушение антимонопольного законодательства по ст. 178 УК РФ не предусматривает обязанности возбуждать уголовные дела только после рассмотрения антимонопольными органами дел о нарушении антимонопольного законодательства и это уже уголовно-правовая сфера отношений. Возбуждение же прокурором дел об административных правонарушениях монополистической направленности не входит в уголовно-правовую сферу, а является полномочием прокурора согласно ст. 22 Закона о прокуратуре и ст. 28.4 КоАП РФ и входит в полномочия прокурора надзора за исполнением законов.

Прокурор, возбуждая дело об административном правонарушении по антимонопольным нарушениям, не привлекает к ответственности, а выявляет признаки нарушения антимонопольного законодательства для последующего рассмотрения данных признаков антимонопольными органами. Если органы прокуратуры лишают права возбуждения дела об административном правонарушении по антимонопольным составам без решения комиссии антимонопольного органа, тогда по аналогии органы прокуратуры можно лишить права на возбуждение дел об административных правонарушениях и в других сферах, например, защиты прав потребителей, нарушений в сфере закупок, налоговых правонарушений и др.

Данные нормы содержат правовые препятствия, сдерживающие повышение эффективности прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства и искажающие саму суть российского прокурорского надзора за

исполнением законов вне уголовно-правовой сферы, которые запрещают прокурору по материалам собственной надзорной проверки возбуждать дела об административных правонарушениях монополистической направленности без предварительного принятия по ним решения поднадзорными прокуратуре Российской Федерации органами ФАС России.

Проблеме правовых препятствий уделяли внимание теоретики права профессора Малько А.В. [6], Панченко В.Ю. [7], т.е. категория «правовые препятствия» является научной категорией теории права, которая автором конкретизирована применительно к теории прокурорского надзора вне уголовно-правовой сферы относительно надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

В данном выводе выявлено именно правовое препятствие для эффективного осуществления деятельности прокуратуры при применении такой меры реагирования, как вынесение постановления о возбуждении производства по делам об административных правонарушениях по материалам собственных надзорных проверок, так как если органы прокуратуры лишать права возбуждения дела об административном правонарушении по антимонопольным составам без решения поднадзорной органам прокуратурой комиссии антимонопольного органа, это искажает саму суть данного прокурорского надзора, создавая препятствия для его осуществления.

Таким образом, автором сделан вывод, что действующее законодательство Российской Федерации содержит правовые препятствия, сдерживающие повышение эффективности прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства и искажающие саму суть российского прокурорского надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы, запрещающие прокурору по материалам собственной надзорной проверки возбуждать дела о некоторых административных правонарушениях монополистической направленности без предварительного принятия по ним решения поднадзорными прокуратуре Российской Федерации органами ФАС России.

Огромный вред экономике государства причиняется картельными соглашениями, в связи с чем своевременное обеспечение возмещения причиненного ими вреда средствами прокурорского надзора приобретает особую актуальность. Однако, в данной категории дел органы прокуратуры сталкиваются с существенными проблемами, связанными с пробелом законодательных норм, создающих правовую неопределенность относительно круга субъектов, ответственных за исчисление размеров извлеченного дохода и причиненного ущерба от заключения картельных соглашений, которая на практике дает органам ФАС России основания для принятия решений о применении к участникам картельных соглашений административных наказаний без исчисления размеров ущерба и дохода, превышение определенных размеров которых исключает административную ответственность, что, в свою очередь, увеличивает временные затраты на проверку законности таких решений и сдерживает процесс повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере.

Для обоснования путей устранения данного пробела требуются соответствующие научные исследования. Существенной проблемой, на взгляд автора, сдерживающей повышение эффективности прокурорского надзора в данной сфере является то, что привлечения к уголовной ответственности за заключение картельных соглашений по ст. 178 Уголовного Кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) требуется причинение крупного или особо крупного ущерба либо извлечение дохода в крупном или особо крупном размере, что не требуется для привлечения к административной ответственности за такие нарушения, что дает возможность органам ФАС России выборочно передавать материалы в следственные органы по делам о картельных соглашениях.

Для привлечения к уголовной ответственности по ст. 178 УК РФ требуется наступление от такого правонарушения как минимум трех последствий в совокупности, а именно: - наступление последствий, указанных в п. 1–5 ч. 1 ст. Закона № 135 - ФЗ,

например, такого, как возникновение раздела рынка между конкурентами по территориальному принципу и т.п.; - наступление реального ограничения конкуренции; - причинение крупного ущерба или особо крупного ущерба гражданам, организациям или государству либо извлечение дохода в крупном размере или в особо крупном размере. В науке отмечается, что для наступления уголовной ответственности за совершение деяния, предусмотренного ст. 178 УК РФ, необходимо наступление реального ограничения конкуренции [8].

Также Б.В. Волженкин отмечает, что причинами неэффективного использования уголовно-правовых средств борьбы с ограничением конкуренции является недостаточная профессиональная подготовка следственного аппарата [9]. Для привлечения к административной ответственности за такое же нарушение, согласно ст. 14.32 КоАП РФ, достаточно наличие одного последствия, предусмотренного п. 1–5 ч. 1 ст. 11 Закона № 135 - ФЗ. Закон при этом не обязывает органы ФАС России определять размер полученного дохода или причиненного ущерба. Из-за такой правовой неопределенности сложилась противоречивая практика борьбы с картельными соглашениями. Комиссия по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства, образуемая при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства в антимонопольных органах, по результатам рассмотрения дел передает не все материалы о нарушениях антимонопольного законодательства в следственные органы, а выборочно, по своему усмотрению, не руководствуясь определенными четкими критериями, а следственные органы по переданным материалам не возбуждают уголовные дела без установления размера полученного дохода или причиненного ущерба от картельного соглашения. что препятствует обеспечению законности в данной сфере.

Закон № 135-ФЗ не обязывает органы ФАС России определять сумму извлеченного дохода или размер причиненного ущерба от заключенного картельного соглашения, за которые предусмотрена административная и уголовная ответственность по ст. 178 УК РФ. Следовательно, можно сделать вывод, что действующее антимонопольное законодательство Российской Федерации имеет пробел, обуславливающий возможность несвоевременного принятия прокурором мер к возбуждению уголовных дел по фактам заключения уголовно-наказуемых картельных соглашений и устранению их последствий, суть которого (пробела) заключается в том, что закон не возлагает на органы ФАС России, выявивших факты заключения картельных соглашений, обязанности определять размеры извлеченного дохода и причиненного такими соглашениями ущерба, превышение определенного уровня которых образует признак объективной стороны состава преступления, предусмотренного ст. 178 УК РФ «Ограничение конкуренции», и в то же время позволяет органам ФАС России, без учета этих размеров, привлекать лиц, заключивших картельные соглашения, к административной ответственности, не направляя материалы или информацию об этом в правоохранительные органы для привлечения виновных к уголовной ответственности, в связи с чем органы прокуратуры лишены правовой возможности незамедлительно определить законность принятого органами ФАС России по делам данной категории решения и вынуждены проводить собственные проверочные действия с привлечением соответствующего специалиста для определения и подсчета размеров причиненного ущерба и извлеченного дохода, что требует значительных временных затрат и поэтому негативно влияет на уровень законности в данной сфере.

Для решения рассматриваемой проблемы представляется необходимым Закон № 135-ФЗ дополнить положением, возлагающим на органы ФАС России обязанность в каждом случае определять сумму извлеченного дохода или сумму ущерба от совершенного картельного соглашения, а также информировать органы прокуратуры о направленных в правоохранительные органы материалах по делам о картельных соглашениях.

Так, если обратиться к статистическим данным, то, например, в 2020 г. было возбуждено

247 дел о сговорах на торгах, тогда как в 2021 г. уже 187 таких дел, что на 24,3% меньше.

По данным доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2021 г. ФАС России в 2021 г. направлено в правоохранительные органы для рассмотрения и принятия решения в порядке, предусмотренном ст. 144-145 УПК РФ, 122 сообщения (заявления) о преступлении, из них 53 коррупционной и экономической направленности и 69 о преступлениях, предусмотренных ст. 178 УК РФ.

В 2021 г. следственными органами МВД России и Следственного комитета Российской Федерации по сообщениям (заявлениям) антимонопольного органа и материалам доследственных проверок, проведенных с их участием, возбуждено 61 уголовное дело, из них 17 дел по ст. 178 УК РФ, в том числе 1 по материалам ФАС России.

Сотрудниками антимонопольного органа подготовлено 23 заключения специалиста по материалам доследственных проверок и уголовным делам, находящимся в производстве правоохранительных органов в 2021 г.

Практиками в антимонопольной сфере отмечается, что выводы о наличии причиненного ущерба или извлеченного дохода, полученного в связи с нарушением антимонопольного законодательства, в случае их установления подлежат отражению в тексте решения по делу [4]. Данное утверждение еще раз подтверждает, что сумма извлеченного дохода или нанесенного ущерба не всегда устанавливается антимонопольными органами, а при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства по картелям и вовсе не обязательна.

Также некоторые ученые считают, что для установления признаков преступления ст. 178 УК РФ необходим соответствующий правовой акт антимонопольного органа, так как только он правомочен осуществлять соответствующие исследования ситуации на рынке, и самостоятельно решать вопрос об уголовной ответственности по ст. 178 УК РФ органы следствия не могут, так как для этого нужно точно знать, есть картель или нет [10]. Данное мнение представляется автору неверным, так как законодательством не предусмотрено обязанности возбуждения уголовного дела по ст. 178 УК РФ только после принятия решения комиссией антимонопольного органа. Кроме того, важным фактором в сфере совершенствования прокурорского надзора

за исполнением антимонопольного законодательства является взаимодействие органов прокуратуры с антимонопольными органами, которое должно способствовать более эффективному выявлению, устранению и предупреждению правонарушений.

Исходя из доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации в 2021 г. следует, что наилучшие результаты в расследовании картелей и иных антиконкурентных соглашений достигнуты в тех субъектах Федерации, где налажено эффективное взаимодействие антимонопольных и правоохранительных органов на первоначальном этапе сбора и проверки материалов и стадии возбуждения уголовного дела.

Данный вывод подтверждает, что важным фактором в сфере совершенствования надзора за исполнением антимонопольного законодательства является взаимодействие органов прокуратуры с антимонопольными органами, которое должно способствовать более эффективному выявлению, устранению и предупреждению правонарушений.

Учитывая приоритетность надзора за исполнением антимонопольного законодательства, результаты анкетирования работников прокуратуры и сотрудников антимонопольных органов, сделан вывод, что важным средством повышения уровня законности в экономической сфере, регулируемой антимонопольным законодательством, и повышения эффективности надзора за исполнением антимонопольного законодательства в современных условиях является взаимное информирование друг друга органами прокуратуры и органами ФАС России о выявленных ими нарушениях антимонопольного законодательства и принятых мерах по их устранению, обеспечение сбалансированного и согласованного применения полномочий специалистов ФАС России и прокуроров, проведение совместных учебных семинаров и выработка совместных рекомендаций по выявлению и устранению нарушений антимонопольного законодательства.

## Литература

1. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики: сборник методических материалов; Генеральная прокуратура Российской Федерации; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2010. С. 7.
2. Паламарчук А.В. Особенности прокурорского надзора в условиях экономических санкций // Законность. 2015. № 3 // СПС «Гарант».
3. Гальченко А.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях // Законность. 2014. № 2. С. 22.
4. Ответственность за нарушения антимонопольного законодательства: проблемы теории и практики // отв. ред. д.ю.н. Максимов С.В., к.ю.н. Пузыревский С.А. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс», 2016.
5. Кинев А.Ю. Уголовная ответственность за картели: практика применения статьи 178 УК РФ // СПС «КонсультантПлюс».
6. Мальков А.В. Препятствия как фактор снижения эффективности правового воздействия: понятие, признаки, классификация // Сборник научных трудов по итогам всероссийских научно-практических конференций с международным участием «Юридические препятствия в реализации прав и законных интересов» (4 июля 2014 г.) и «Юридические препятствия в реализации прав и законных интересов: технологии распознавания и преодоления» (3 июля 2015 г.). Красноярск «Центр информации». 2015. С.33 – 46.
7. Панченко В.Ю., Петров А.А. Юридические препятствия в реализации прав и законных интересов: проблемы теории и практики // Издательство «Юрлитинформ». 2015.
8. Волженкин Б.В. Уголовное право России, учебник для вузов в двух томах. Т. 2. Особенная часть. С. 263. М.: Профобразование, 2002.
9. Волженкин Б.В. К вопросу о совершенствовании законодательства об ответственности за преступления в сфере экономической деятельности // Издательство Ярославского государственного университета. Ярославль, 2000. С. 22.
10. Денисова А.В. Общественно опасные последствия преступления, предусмотренные ст. 178 УК РФ «Ограничение конкуренции» // СПС «КонсультантПлюс», 2016.