



Научная статья

УДК 342.9

<https://doi.org/10.24412/2073-0454-2023-7-156-160>

EDN: <https://elibrary.ru/zowhqr>

ИПОН: 2003-0059-7/23-913

MOSURED: 77/27-003-2023-07-112

Нормативно-правовые и правоприменительные проблемы стадии возбуждения дел об административных правонарушениях, посягающих на основы свободной конкуренции

Анна Владимировна Ольшевская¹, Оксана Михайловна Попович²

^{1,2} Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, Москва, Россия

¹ anna-olshevskaya@mail.ru

² oxana_popovich@mail.ru

Аннотация. Рассматриваются проблемы, возникающие на стадии возбуждения дел об административных правонарушениях, посягающих на основы свободной конкуренции. Анализируются вопросы взаимосвязи административной ответственности за посягательства на свободу конкуренции с антимонопольной и гражданско-правовой ответственностью. Особое внимание уделено проблемам противодействия злоупотреблениям при использовании специальных познаний при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, а также на стадии возбуждения дел об административных правонарушениях, посягающих на основы свободной конкуренции. Высказаны рекомендации по совершенствованию административно-деликтного законодательства в этой части.

Ключевые слова: возбуждение дела об административном правонарушении, антимонопольное законодательство, свобода конкуренции, свобода экономической деятельности, административная ответственность, антимонопольная ответственность, специальные познания

Для цитирования: Ольшевская А. В., Попович О. М. Нормативно-правовые и правоприменительные проблемы стадии возбуждения дел об административных правонарушениях, посягающих на основы свободной конкуренции // Вестник Московского университета МВД России. 2023. № 7. С. 156–160. <https://doi.org/10.24412/2073-0454-2023-7-156-160>. EDN: ZOWHQR.

Original article

Normative legal and law enforcement problems of the stage of initiation of cases on administrative offenses encroaching on the foundations of free competition

Anna V. Olshevskaya¹, Oksana M. Popovich²

^{1,2} Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot', Moscow, Russia

¹ anna-olshevskaya@mail.ru

² oxana_popovich@mail.ru

Abstract. The problems arising at the stage of initiation of cases on administrative offenses encroaching on the foundations of free competition are considered. The issues of interrelation of administrative responsibility for infringements on freedom of competition with antimonopoly and civil liability are analyzed. Particular attention is paid to the problems of counteracting abuses in the use of special knowledge when considering cases on violation of antimonopoly legislation, as well as at the stage of initiation of cases on administrative offenses encroaching on the foundations of free competition. Recommendations on improvement of administrative-tort legislation in this part are given.

Keywords: initiation of proceedings of an administrative offense, antimonopoly legislation, freedom of competition, freedom of economic activity, administrative responsibility, antimonopoly responsibility, special knowledge

For citation: Olshevskaya A. V., Popovich O. M. Normative legal and law enforcement problems of the stage of initiation of cases on administrative offenses encroaching on the foundations of free competition. Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2023;(7):156–160. (In Russ.). <https://doi.org/10.24412/2073-0454-2023-7-156-160>. EDN: ZOWHQR.

К настоящему времени в нашей стране сформирована прочная нормативная правовая база, позволяющая обеспечить свободу экономической деятельности и защитить хозяйствующих субъектов и

потребителей как от различных проявлений недобросовестной конкуренции и монополизма, так и от чрезмерного вмешательства государства в рыночные процессы.

© Ольшевская А. В., Попович О. М., 2023



Нарушение антимонопольных правил в целом ряде случаев влечет наступление административной ответственности. На противодействие деяниям, подрывающим основы свободной конкуренции, направлены нормы ст. 14.3, 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.31.2, 14.32, 14.33, 14.40, 14.41, 14.42 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. Однако, на что абсолютно точно обращает внимание Е. Ю. Борзило, «наличие административных санкций, равно как и административного правоприменителя, не превращает антимонопольные ограничения в исключительно административные» [1, с. 39].

Установлению (фиксации, документированию) факта совершения административного правонарушения, посягающего на основы свободной конкуренции, предшествует выявление (обнаружение) нарушения антимонопольного законодательства. Это имеет принципиальное значение для исчисления сроков, предусмотренных нормами ст. 41.1 Федерального закона РФ от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», которые, в свою очередь, воспроизведены в п. 3.48 утвержденного приказом ФАС России от 25 мая 2012 г. № 339 Административного регламента ФАС по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства. Положения приказа в данном случае никак не уточняют, не детализируют закрепленное на уровне федерального закона правило, а лишь повторяют его, что видится излишним дублированием и перегружением нормативного материала.

Предусмотренный Законом о защите конкуренции срок имеет отношение к процедурам, оговоренным в этом нормативном правовом акте. А уже срок давности привлечения к административной ответственности за перечисленные в ч. 6 ст. 4.5 КоАП РФ посягательства на свободу экономической деятельности следует отсчитывать от даты принятия комиссией антимонопольного органа решения, зафиксировавшего факт нарушения антимонопольного законодательства [5, с. 48].

Антимонопольный орган также вправе выдать допустившему нарушение законодательства о конкуренции хозяйствующему субъекту предписание прекратить осуществлять противоправные действия, устранить их последствия, перечислить в государственный бюджет, незаконно полученный доход и т. п.

Законные и обоснованные предписания антимонопольного органа обязательны для исполнения участниками рынка, которым они адресованы.

В этой связи в доктрине справедливо обосновывается существование антимонопольной ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности. Так, в частности, по мнению А. Я. Рыженкова ««антимонопольной ответственностью» можно считать меры принуждения, применяемые в ответ на правонарушения и существующие исключительно в рамках антимонопольного законодательства» [7, с. 131]. Эту, хотя и довольно узкую трактовку, вполне можно принять, дополнив ее обоснование следующими дополнительными аргументами:

- ♦ основание для наступления ответственности — нарушение законодательства о конкуренции;

- ♦ наличие специфической, присущей лишь данному виду ответственности, меры штрафного характера — обязанности виновного в нарушении антимонопольного законодательства хозяйствующего субъекта перечислить в бюджет противоправно полученную прибыль;

- ♦ обеспеченность решений антимонопольного органа силой государственного принуждения, что выражено в его полномочии обращаться с исками и заявлениями в арбитражный суд (п. 6 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции) [7, с. 124].

Конституционный Суд РФ расценивает полномочие антимонопольного органа выдавать предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, в качестве «специфической формы принудительного воздействия на участников охраняемых антимонопольным законодательством общественных отношений» (абз. 3 п. 3 мотивировочной части постановления от 24 июня 2009 г. № 11-П). При этом подчеркнут «компенсаторный характер данной меры», что вызывает некоторые сомнения. Подрывающие основы свободной экономической деятельности действия хозяйствующего субъекта «бьют», в первую очередь, по конкурирующим с ним добросовестным участникам рынка. Кроме того, подобные посягательства лишают потребителя преимуществ, которые несет в себе конкуренция. Что касается негативных последствий для государства, то они могут быть связаны со снижением объема налогов и сборов, обусловленного уходом с рынка пострадавших от антиконкурентных действий компаний, оттоком инве-



стиций, безработицей, общим падением темпов экономического роста и т. п. И уже в последнюю очередь, как представляется — с необходимостью финансирования работы антимонопольных органов устранением иных «негативных социально-экономических последствий нарушения антимонопольного законодательства» (абз. 3 п. 3 мотивировочной части постановления от 24 июня 2009 г. № 11-П).

Минимизируемые государством негативные последствия антиконкурентных посягательств, как видно, имеют фундаментальный характер и вряд ли могут восприниматься как следствие нарушения законодательства о конкуренции, допущенного одним отдельно взятым хозяйствующим субъектом. Конституционный Суд РФ верно обратил внимание на то, что связанные с устранением данных последствий расходы государства не подлежат исчислению. Также, очевидно, нет взаимосвязи между суммой незаконно полученного недобросовестной компанией дохода и суммой тех расходов, которые гипотетически понесло или же понесет государство. Соответственно, нет должных оснований для того, чтобы «приписывать» их компании, допустившей нарушение антимонопольного законодательства.

Признание обязанности виновного в нарушении антимонопольного законодательства хозяйствующего субъекта перечислить в бюджет противоправно полученную прибыль мерой штрафного, а не компенсационного характера, нивелирует еще один вывод Конституционного Суда РФ. Речь идет о допустимости применения данной меры «параллельно с мерами ответственности, носящими штрафной характер» (абз. 4 п. 3 мотивировочной части постановления от 24 июня 2009 г. № 11-П).

Необходимо также обратить внимание на то, что общественные отношения, урегулированные антимонопольным законодательством, далеко не во всех случаях протекают с участием административного органа. Так, постановление Пленума Верховного Суда РФ от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» содержит специальный раздел, посвященный рассмотрению судами споров, связанных с реализацией положений антимонопольного законодательства в гражданском обороте. Тем самым, поставлен знак равенства между административным и судебным способами разрешения антимонопольных споров.

Как верно в этой связи указывает М. А. Егорова, административная ответственность за посягательство на свободу экономической деятельности «презюмирует, что данное правонарушение имело место не только в конкурентном (административном) правоотношении, но также может иметь место и в гражданском правоотношении» [3, с. 180]. Совершенное антиконкурентное деяние, тем самым, получает юридическую оценку как по нормам административного, так и по нормам гражданского законодательства.

Примером избыточного нормативно-правового регулирования в этом аспекте следует признать ч. 3 ст. 37 Закона о защите конкуренции, в котором декларируется право пострадавших от антиконкурентного деяния лиц обращаться за защитой своих прав и законных интересов в суд или же в арбитражный суд и требовать возмещения убытков и(или) же восстановления нарушенных прав. Это право гарантировано гражданским законодательством и его дополнительное воспроизведение в антимонопольном законодательстве явно лишено смысла [2, с. 39].

Тем самым, «назначение административного наказания должно способствовать исполнению обязанности» [3, с. 212]. Это нельзя в полной мере сказать применительно к уголовной ответственности, которая наступает за совершение общественно опасных посягательств на свободу экономической деятельности. В таких случаях в подавляющем большинстве случаев использованный в криминальных целях хозяйствующий субъект уходит с рынка, а причиненный им ущерб взыскивается с обвиняемого посредством гражданского иска в уголовном процессе.

Также следует обратить внимание на довольно значимую проблему правоприменения. На стадии возбуждения дел об административно наказуемых посягательствах на основы свободной конкуренции нередко возникает необходимость в использовании специальных познаний в сфере экономики, финансов, бухгалтерского дела и иных, смежных областях научного знания. При этом, значительные размеры незаконно извлекаемого недобросовестным участником рынка дохода и причиненного деянием ущерба, а также серьезные санкции за совершение антиконкурентных административных правонарушений позволяют оценить риск коррумпирования специалиста или же эксперта как довольно высокий.



В ст. 14.31, 14.32, 14.33 КоАП РФ в числе налагаемых на юридические лица санкций обозначен так называемый оборотный штраф. Административно наказуемые нарушения антимонопольного законодательства допускаются компаниями с многомиллиардными прибылями, для которых административный штраф в фиксированном размере, пусть и в несколько млн руб., никак не отразился бы на их хозяйственной деятельности и стратегии на рынке [4, с. 290]. Так, к примеру, 7 июля 2023 г. Арбитражный суд Московского округа подтвердил законность ранее наложенного штрафа Федеральной антимонопольной службы (ФАС) на американскую корпорацию Google LLC в размере 2 млрд руб. за непрозрачные правила блокировок видео и аккаунтов на видеохостинге YouTube. В итоге Google LLC дополнительно должна заплатить более 4 млрд руб. в бюджет РФ [8].

На фоне санкций статей об административных правонарушениях о посягательствах на свободу экономической деятельности, применение которых к нарушителю подчас грозит необходимостью выплаты многомиллионных оборотных штрафов, санкция ст. 17.9 КоАП РФ об ответственности носителей специальных познаний не может быть признана действенной. Более того, она смехотворна.

Но это еще не все; ст. 17.9 КоАП РФ не может быть применена к специалисту и эксперту, уличенных в неблагоприятных деяниях в рамках рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства, так как в ее диспозиции сказано лишь о производстве по делу об административном правонарушении и исполнительном производстве. Этот пробел предлагает устранить С. М. Рукавишников, отстаивающий необходимость дополнения ст. 17.9 КоАП РФ ч. 2 об ответственности эксперта за заведомо ложное заключение при производстве по делу о нарушении антимонопольного законодательства и производстве по делу об административном правонарушении в сфере антимонопольного законодательства [6, с. 31]. Вместе с тем, в сформулированной ученым редакции ч. 2 ст. 17.9 КоАП РФ неоправданно не упомянут специалист, недобросовестные действия которого также могут негативно сказаться на производстве по анализируемым категориям дел. Недостаточным видится и размер административного штрафа, содержащегося в предлагаемой к принятию норме — «от 20 до 50 тыс. руб.».

В свете изложенных обстоятельств представляется необходимым дополнить ст. 17.9 КоАП РФ ч. 2 следующего содержания: *«Заведомо ложные пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод при производстве по делу о нарушении антимонопольного законодательства, производстве по делу об административном правонарушении в сфере антимонопольного законодательства, влечет наложение административного штрафа в размере от 100 до 300 тыс. руб.»*.

Тем самым, можно констатировать, что законодателем допущено немалое количество просчетов, затрудняющих работу правоприменительных органов по делам о нарушениях, посягающих на свободу конкуренции. Дальнейшее развитие антимонопольного законодательства связано с необходимостью их скорейшего устранения, чему, как представляется, должны способствовать высказанные нами рекомендации.

Список источников

1. Борзило Е. Ю. Система правовых антимонопольных ограничений предпринимательской деятельности: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2023.
2. Егорова М. А., Мартынов А. В. Административно-юрисдикционные механизмы компенсации имущественных убытков, причиненных нарушением антимонопольного законодательства // Право и экономика. 2015. № 1. С. 38–45.
3. Егорова М. А. Гражданско-правовые последствия нарушений антимонопольного законодательства: моногр. М. : Юстицинформ, 2020.
4. Конкурентное право: учебник / под общ. ред. М. А. Егоровой, А. Ю. Кинева. М., 2018.
5. Парашук С. А. О сроках давности по антимонопольному и административному законодательству России // Актуальные вопросы современного конкурентного права: сб. науч. тр. / отв. ред. М. А. Егорова. Вып. 2. М. : Юстицинформ, 2018. С. 46–53.
6. Рукавишников С. М. Административная ответственность эксперта в сфере антимонопольного законодательства // Конкурентное право. 2021. № 2. С. 28–31.
7. Рыженков А. Я. Право и монополии в современной России: моногр. М. : Юстицинформ, 2017.
8. ФАС в СМИ: Арбитражный суд подтвердил законность штрафа в отношении Google в размере 2 млрд руб. // URL://<https://fas.gov.ru/publications/24071?ysclid=ljvosy3crj155452505>.



References

1. Borzilo E. Y. The system of legal antimonopoly restrictions of entrepreneurial activity: diss. ... by Dr. jurid. M., 2023.
2. Egorova M. A., Martynov A. V. Administrative and jurisdictional mechanisms of compensation of property losses caused by violation of antimonopoly legislation // Law and economics. 2015. No. 1. P. 38–45.
3. Egorova M. A. Civil consequences of violations of antimonopoly legislation: monogr. M. : Justicinform, 2020.
4. Competition Law: textbook / under the general editorship of M. A. Egorova, A. Yu. Kineva. M., 2018.
5. Parashchuk S. A. On the statute of limitations on antimonopoly and administrative legislation of Russia // Topical issues of modern competition law: sat. sci. tr. / rev. M. A. Egorova. Issue 2. M. : Justicinform, 2018. P. 46–53.
6. Rukavishnikov S. M. Administrative responsibility of an expert in the field of antimonopoly legislation // Competitive law. 2021. No. 2. P. 28–31.
7. Ryzhenkov A. Ya. Law and Monopolies in modern Russia: monograph. M. : Justicinform, 2017.
8. FAS in the media: The Arbitration Court confirmed the legality of the fine against Google in the amount of 2 billion rubles // URL://https://fas.gov.ru/publications/24071?ysclid=ljvosy3crj 155452505.

Информация об авторах

А. В. Ольшевская — доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук;

О. М. Попович — доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук.

Information about the authors

A. V. Olshevskaya — Associate Professor of the Department of Administrative Law of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikot', Candidate of Legal Sciences;

O. M. Popovich — Associate Professor of the Department of Administrative Law of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikot', Candidate of Legal Sciences.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 20.11.2023; одобрена после рецензирования 04.12.2023; принята к публикации 18.12.2023. The article was submitted 20.11.2023; approved after reviewing 04.12.2023; accepted for publication 18.12.2023.

 Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя Административный процесс Четвертое издание	АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС 4-е изд., перераб. и доп. Учебное пособие. 200 с. Гриф МУМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. Волкова В. В. и др. Административный процесс представлен как сложный и комплексный административно-правовой институт. Проанализированы задачи, основные принципы, участники административного процесса. Уделено внимание юрисдикционной и управленческой концепциям административного процесса. Рассмотрена структура административного процесса, виды производств. Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов, а также студентов, обучающихся по специальности Государственное и муниципальное управление.
---	--