

## Роль и место прокурорского надзора за деятельностью Евразийской экономической комиссии в сфере антимонопольного регулирования в рамках функционирования Евразийского экономического пространства

**Аннотация.** В настоящее время, учитывая новые обстоятельства, в которых действует экономика, все большее значение придается такому экономическому объединению, как Евразийский экономический союз.

В статье анализируется одна из сфер полномочий, которыми наделена Евразийская экономическая комиссия, — сфера конкурентной политики, так как Комиссия рассматривает заявления, проводит расследования, рассматривает дела о нарушении правил конкуренции, направляет соответствующие запросы для рассмотрения дел о нарушении правил конкуренции, если нарушение или признаки нарушения совершены на трансграничном рынке Евразийского экономического союза. Но кто осуществляет контрольно-надзорные функции за осуществлением деятельности данного органа и должен ли быть такой контроль и надзор? Этому вопросу, требующему анализа с учетом научного подхода и правоприменения, будет посвящена данная статья. Автор анализирует полномочия Евразийской экономической комиссии в сфере конкурентной политики, выявляет такие пробелы права, как отсутствие механизма оспаривания определений об отказе в возбуждении дела о нарушении правил конкуренции и других полномочий Евразийской экономической комиссии.

**Ключевые слова:** Евразийский экономический союз, антимонопольное законодательство, международное право, конкурентная политика, прокурорский надзор, правоприменительная практика, пробелы в международном праве, совершенствование законодательства.



**Александр Владимирович КОЖИНСКИЙ,**  
заместитель начальника  
Управления осуществления  
закупок ГКУ г. Москвы  
«Дирекция Мосприроды»,  
кандидат юридических наук  
[avkozhinskiy@eco.mos.ru](mailto:avkozhinskiy@eco.mos.ru)  
119991, Россия, г. Москва,  
ул. Новый Арбат, д. 11,  
стр. 1

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.118.6.051-059

**Alexander V. KOZHINSKY,**

*Deputy Head of the Department procurement of the State Institution of Moscow*

*"Directorate of Mospriroda", Cand. Sci. (Law)*

*avkozhinskiy@eco.mos.ru*

*11, str. 1, ul. Novy Arbat, Moscow, Russia, 119991*

**The Role and Place of Prosecutorial Supervision  
over the Activities of the Eurasian Economic Commission  
in the field of Antimonopoly Regulation within the Framework  
of the Functioning of the Eurasian Economic Space**

**Abstract.** *Currently, taking into account the new circumstances in which the economy operates, greater importance is attached to such an economic association as the Eurasian Economic Union.*

*The article analyzes one of the areas of authority vested in the Commission — the sphere of competition policy, since the Commission considers applications, conducts investigations, considers cases of violation of competition rules, sends appropriate requests for information to consider cases of violation of competition rules, if a violation or signs of a violation have been committed on the cross-border market of the Union. But who exercises control and supervisory functions over the activities of this body and should there be such control and supervision? This article will be devoted to these issues, which require analysis taking into account the scientific approach and law enforcement.*

*The author analyzes the powers of the Eurasian Economic Commission in the field of competition policy. Reveals such gaps in Union law as the lack of a mechanism for challenging determinations of refusal to initiate proceedings on violation of competition rules and other powers of the Eurasian Economic Commission.*

**Keywords:** *Eurasian Economic Union, antimonopoly legislation, international law, competition policy, prosecutorial supervision, law enforcement practice, gaps in international law, improvement of legislation.*

**Евразийский экономический союз: определение,  
цели создания, исполнительный орган, полномочия**

Исполнительный орган Евразийского экономического союза (далее — Союз) — Евразийская экономическая комиссия (далее — Комиссия) — наделен широкими полномочиями в экономической сфере. Одним из направлений деятельности Комиссии является конкурентная политика.

В настоящее время не очень много научных исследований посвящено полномочиям Комиссии, а ведь данный орган, который принимает обязательные для стран — участников Союза решения, и от этих решений нередко зависит экономическая деятельность государства в разных отраслях экономики<sup>1</sup>. Одним

<sup>1</sup> Рубцова М. В. Роль прокуратуры в системе наднациональных органов в условиях функционирования ЕАЭС // Scinces of Europe. 2021. 75. URL: <https://cyberleninka.ru/>

из таких направлений деятельности Комиссии является конкурентная политика и антимонопольное регулирование.

Основным документом, регулирующим право Союза, является Договор о Евразийском экономическом союзе (далее — Договор о Союзе).

Комиссия состоит из Совета Комиссии и Коллегии Комиссии. Коллегия является исполнительным органом Комиссии — принимает решения, распоряжения и рекомендации; осуществляет мониторинг и контроль исполнения международных договоров, составляющих право Союза, и решений Комиссии; осуществляет взаимодействие с органами государственной власти государств-членов; разрабатывает проекты международных договоров и решений Комиссии, принимаемых Советом Комиссии, а также иные документы<sup>2</sup>.

Учитывая, что Комиссия является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью, и основываясь на ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, нормах Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 25.12.2023) «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее — Закон о прокуратуре), нормах Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>4</sup>, автор приходит к выводу, что прокурорский надзор не распространяется на деятельность Комиссии.

Комиссия имеет достаточно широкие полномочия при выявлении и пресечении нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках.

## Полномочия Евразийской экономической комиссии в сфере конкуренции

Комиссии были переданы существенные полномочия в рамках антимонопольного регулирования, к которым в том числе относятся: рассмотрение заявлений (материалов) о наличии признаков нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках; проведение расследований нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках; возбуждение и рассмотрение дел о нарушении общих правил конкуренции; вынесение определений, предостережений о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению общих правил конкуренции на трансграничных рынках<sup>5</sup>.

В сферу полномочий Комиссии входит применение штрафных санкций к хозяйствующим субъектам (субъектам рынка) государств — членов Союза. Также

article/n/rol-prokuratury-v-sisteme-nadnatsionalnyh-organov-v-usloviyah-funktsionirovaniya-eaes?ysclid=lv6a4lr0m6100710560 (дата обращения: 19.04.2024) ; Кожинский А. В. Вопросы состояния конкуренции на трансграничных рынках ЕАЭС (на примере деятельности Евразийской экономической комиссии в отношении компании Caterpillar) // Современная конкуренция. 2017. № 5.

<sup>2</sup> Рубцова М. В. Указ. соч.

<sup>3</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3434 ; 2021. № 8. Ст. 1201.

<sup>5</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 09.12.2022). Приложение № 19. П. 10 // СПС «КонсультантПлюс».



Комиссия может выдавать обязательные для исполнения предписания. Ежегодно Комиссия готовит отчет о состоянии конкуренции на трансграничных рынках.

Кроме того, согласно п. 14 Приложения № 19 к Договору о Союзе, Комиссия принимает решения о наложении штрафа в отношении хозяйствующих субъектов и принимает решения, обязывающие нарушителя совершать определенные действия.

Также надо учитывать, что у Комиссии имеются такие полномочия, как принятие мотивированного представления о проведении процессуальных действий, которые находятся в компетенции Блока по конкуренции Комиссии. Данный процессуальный документ может реализовываться при проведении расследований и рассмотрении дел.

В исполнении мотивированного представления о проведении отдельного процессуального действия может быть отказано только при возможном нанесении ущерба суверенитету, безопасности государства, нарушению его законодательства и т.д.

### **Вопросы полномочий прокуратуры на наднациональном уровне и пробелы в праве Союза**

На наднациональном уровне Союза в настоящее время не создан наднациональный орган прокуратуры, но существует Координационный совет генеральных прокуроров Союза независимых государств, в рамках которого происходит обмен информацией.

По мнению М. В. Рубцовой, обмен взаимодействия в рамках ЕАЭС между прокуратурами осуществляется на основании двухсторонних соглашений между государствами — участниками ЕАЭС<sup>6</sup>.

Что касается полномочий органов прокуратуры в странах Союза, то во всех этих странах прокуратура осуществляет надзор за контролирующими органами в сфере антимонопольного регулирования. Так почему же, когда передаются полномочия на наднациональный уровень осуществлять надзорные полномочия уже нельзя?

При этом во всех указанных странах органы прокуратуры являются институтами, деятельность которых закреплена в их конституциях.

Закон о прокуратуре в ст. 39.1 закрепляет положения о том, что Генеральная прокуратура РФ обеспечивает представительство и защиту интересов Российской Федерации в Суде Союза. Представительство в Суде Союза является одним из направлений деятельности органов прокуратуры в рамках Евразийского экономического союза. Но возникает вопрос: есть ли прокурорский надзор за деятельностью Комиссии, которая является исполнительным органом Союза?

На взгляд автора, прокурорский надзор в этой сфере отсутствует как юридический факт, учитывая правосубъектность Комиссии, хотя ст. 39.1 Закона о прокуратуре возлагает полномочия органов прокуратуры в рамках функционирования Союза.

<sup>6</sup> Рубцова М. В. Указ. соч.

Согласно п. 39 Приложения № 2 к Договору о Союзе Суд рассматривает споры, возникающие по вопросам реализации Договора о Союзе, международных договоров в рамках Союза и (или) решений органов Союза как по заявлению государства — члена Союза, так и по заявлению хозяйствующих субъектов.

По заявлению государства — члена Союза заявление в Суд Союза подается в следующих случаях возникновения споров:

- о соответствии международного договора в рамках Союза или его отдельных положений Договору;
- о соблюдении другим государством-членом (другими государствами-членами) Договора, международных договоров в рамках Союза и (или) решений органов Союза, а также отдельных положений указанных международных договоров и (или) решений;
- о соответствии решения Комиссии или его отдельных положений Договору, международным договорам в рамках Союза и (или) решениям органов Союза;
- об оспаривании действия (бездействия) Комиссии.

Согласно п. 44 решения Совета Евразийской экономической комиссии от 23.11.2012 № 99 «О Порядке рассмотрения дел о нарушении правил конкуренции», решение по делу о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках принимается Коллегией Комиссии.

Решение принимается о наличии нарушений общих правил конкуренции либо об отсутствии нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках.

Здесь возникает обоснованный вопрос: что является действием (бездействием) Коллегии Комиссии? Действием или бездействием Комиссии является решение, распоряжение или рекомендация. Решение Коллегии Комиссии принимаются членами Коллегии, а Коллегия Комиссии является исполнительным органом Комиссии<sup>7</sup>.

При этом *вынесенное определение членом Коллегии Комиссии о прекращении расследования нарушения общих правил конкуренции, по мнению автора, не является действием либо бездействием Комиссии*. Следовательно, на взгляд автора, нет юридического инструмента обжалования определения члена Коллегии Комиссии, что в целом говорит о пробеле в праве Союза в сфере конкурентной политики<sup>8</sup>.

Отметим, что Департамент антимонопольного регулирования, который является структурным подразделением, ответственным за проведение расследований о нарушении общих правил конкуренции и рассмотрение дел о нарушении общих правил конкуренции, рассматривает заявления о признаках нарушения правил конкуренции.

Согласно п. 14 решения Совета Евразийской экономической комиссии от 23.11.2012 № 97 (ред. от 01.03.2024 № 16) «О порядке рассмотрения заявлений (материалов) о нарушении правил конкуренции» (далее — Порядок рассмотрения заявлений), Департамент антимонопольного регулирования в течение

<sup>7</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе. Приложение № 1. П. 31.

<sup>8</sup> Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 23.11.2012 № 98 «О порядке проведения расследования нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках». П. 11 // СПС «КонсультантПлюс».



30 рабочих дней рассматривает заявление (материалы) и по результатам рассмотрения подготавливает, в частности, определение о проведении расследования нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках, или о передаче заявления (материалов) по подведомственности в уполномоченные органы, или об отсутствии оснований для проведения расследования нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках.

По результатам рассмотрения заявления согласно п. 15 Порядка рассмотрения заявлений такое определение подписывается членом Коллегии Комиссии, курирующим вопросы конкуренции и антимонопольного регулирования, или по его письменному поручению — директором Департамента антимонопольного регулирования.

По мнению автора, определение об отсутствии оснований для проведения расследования нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках не может быть обжаловано в Суде Союза, так как такая возможность обжалования не предусмотрена в праве Союза.

Отсутствие возможности обжалования результатов рассмотрения заявлений нарушений общих правил конкуренции является правовым пробелом в праве Союза, который требует устранения и внесения соответствующих изменений.

Аналогичная ситуация, как было указано выше, возникает и при проведении расследования, прекращении расследования<sup>9</sup>, когда обоснованность определения не проверяется ни антимонопольными органами Союза, ни Коллегией Комиссии. В данном случае представляется необходимым изменение права Союза.

В настоящее время отсутствует какой-либо надзор за деятельностью Комиссии в сфере антимонопольного регулирования со стороны генеральных прокуратур государств — членов ЕАЭС. Но следует отметить, что такой надзор отсутствует и в иных полномочиях, которые распространяются на Комиссию.

### **Правоприменительная практика Комиссии в сфере конкурентной политики**

В правоприменительной практике Комиссии возникали случаи, когда решение Комиссии приостанавливалось. Так, на основании письма Председателя Правительства РФ было приостановлено вступление в силу решения Коллегии Комиссии до рассмотрения решения Евразийским межправительственным советом<sup>10</sup>.

То обстоятельство, что решение Коллегии Комиссии в сфере конкуренции приостанавливалось Председателем Правительства РФ, говорит о

<sup>9</sup> Порядок проведения расследований нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках, утвержденных решением Совета ЕЭК от 23.11.2012 № 98 (ред. от 01.03.2024 № 16). П. 11 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Решение Коллегии ЕЭК от 26.09.2017 № 130 «Об установлении факта нарушения статьи 76 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. по делу о нарушении правил конкуренции на трансграничном рынке № 22-АС-01» // СПС «КонсультантПлюс».

необходимости более детального анализа деятельности Комиссии в сфере конкуренции.

Кроме того, в практике встречаются случаи, когда решение Коллегии Комиссии по делу о нарушении правил конкуренции отменяется Судом Союза. Например, решением Коллегии Суда Союза от 12.07.2023 решение Коллегии Комиссии «О наличии нарушения общих правил конкуренции на трансграничных рынках» от 17.01.2023 № 8 было признано не соответствующим Договору о Союзе от 29.05.2014, международным договорам в рамках Союза, нарушающим права и законные интересы заявителей<sup>11</sup>.

Решением Апелляционной палаты Суда Союза от 20.11.2023 решение Коллегии Суда Союза от 12.07.2023 оставлено без изменения, а жалоба Комиссии — без удовлетворения. В частности, было отмечено, что Комиссия не конкретизировала вину организаций<sup>12</sup>.

Обратимся к отчету о состоянии конкуренции за 2021 г., подготовленному Комиссией. Блоком по конкуренции было рассмотрено 27 заявлений и материалов: шесть из них — по признакам злоупотребления доминирующим положением, два заявления — по признакам антиконкурентных соглашений, а 19 — по признакам недобросовестной конкуренции. Из данного количества рассмотрение 10 заявлений приостановлено в связи с разработкой проектов предупреждений, по трем выданы предложения об устранении нарушений и по одному заявлению начато проведение расследования<sup>13</sup>.

Статистика по проведенным расследованиям показывает, что всего было в 2021 г. проведено 12 расследований. Также за этот период было рассмотрено 10 дел о нарушении правил конкуренции.

Обратимся к статистике деятельности Комиссии за 2022 г. в рассматриваемой сфере. Согласно годовому отчету о состоянии конкуренции за 2022 г. Комиссией было рассмотрено 26 заявлений (материалов). По признакам злоупотребления доминирующим положением рассмотрено 10 заявлений, по признакам недобросовестной конкуренции — 13, три заявления — по антиконкурентным соглашениям. По пяти заявлениям не было выявлено признаков нарушений, а семь заявлений (материалов) были возвращены. В 2022 г. проводилось 12 расследований и рассмотрено 13 дел в указанной сфере<sup>14</sup>.

Исходя из проведенного анализа правоприменительной практики Комиссии, на вопрос, должен ли существовать надзорный орган, который может проверять правомерность действий Комиссии в сфере конкуренции и антимонопольного регулирования, автор считает необходимым ответить утвердительно, так как акты, выносимые на стадии рассмотрения заявлений и материалов, а также на стадии

<sup>11</sup> URL: <https://www.alta.ru/tamdoc/23bn0089/?ysclid=lvshwt494r213787101> (дата обращения: 29.04.2024).

<sup>12</sup> URL: <https://legalacts.ru/doc/reshenie-suda-evraziiskogo-ekonomicheskogo-soiuza-ot-20112023-ob-ostavlenii/?ysclid=lvshzd0x37909462994> (дата обращения: 19.04.2024).

<sup>13</sup> URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/08d/godovoy-otchet-za-2021-god.pdf> (дата обращения: 29.04.2024).

<sup>14</sup> URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/08d/godovoy-otchet-za-2022-god.pdf.pdf> (дата обращения: 29.04.2024).



проведения расследований членом Коллегии, по сути, не подвергаются проверке, при этом отсутствует механизм их обжалования в суде Союза.

### Выводы и предложения

1. Автором предлагается внести изменения в ст. 21 Закона о прокуратуре и дополнить данную статью положением о том, что Генеральный прокурор РФ может информировать Правительство РФ о выявленных нарушениях в деятельности Коллегии Комиссии, в том числе в сфере антимонопольного регулирования.

2. Также необходимо подписать соглашение между генеральными прокуратурами государств Союза, согласно которому генеральные прокуратуры государств — членов Союза ежегодно будут проводить проверку Департамента антимонопольного регулирования Комиссии (блока по конкуренции и антимонопольному регулированию), в том числе в части проверки изданных процессуальных документов по результатам рассмотрения заявлений и проведения расследований, вынесенных мотивированных представлений о проведении отдельных процессуальных действий (проверок, в том числе обоснованности назначения экспертизы, осмотра, истребования документов).

3. В рамках проводимых совместных проверок должна даваться оценка, в том числе обоснованности деятельности Блока по конкуренции и антимонопольному регулированию в части:

- вынесенных членом Коллегии по конкуренции и антимонопольному регулированию определений;
- вынесенных мотивированных представлений о проведении отдельных процессуальных действий;
- направленных запросов в рамках рассмотрения заявлений, проведения расследований и рассмотрения дел;
- приостановленных заявлений и материалов о признаках нарушений;
- возврата заявлений (материалов) в связи с несоответствием их установленным требованиям.

4. Необходимо рассмотреть возможность создания наднационального органа прокуратуры на уровне Союза, который будет обладать надзорными полномочиями в отношении деятельности Комиссии.

5. Также мог бы быть создан координационный совет генеральных прокуроров государств — членов Союза, в задачи которого входит:

- укрепление сотрудничества прокуратур государств — участников Союза;
- обмен информацией по выявленным нарушениям;
- проведение согласованной политики в сфере прокурорского надзора в рамках Союза, в том числе в рамках антимонопольного регулирования.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Годовой отчет Евразийской экономической комиссии о состоянии конкуренции на трансграничных рынках и мерах, принимаемых по пресечению нарушений общих правил конкуренции на них, за 2021 год // URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/08d/Godovoy-otchet-za-2021-god.pdf> (дата обращения: 29.04.2024).
2. Годовой отчет Евразийской экономической комиссии о состоянии конкуренции на трансграничных рынках и мерах, принимаемых по пресечению нарушений общих правил конкуренции на них, за 2022 год // URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/08d/Godovoy-otchet-za-2022-god.pdf?ysclid=lvtc4nhtbi812382114> (дата обращения: 29.04.2024).
3. *Кожинский А. В.* Вопросы состояния конкуренции на трансграничных рынках ЕАЭС (на примере деятельности Евразийской экономической Комиссии в отношении компании Caterpillar) // Современная конкуренция. — 2017. — № 5. — С. 27—32.
4. *Рубцова М. В.* Роль прокуратуры в системе наднациональных органов в условиях функционирования ЕАЭС // Scinces of Europe. — 2021. — № 75. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-prokuratury-v-sisteme-nadnatsionalnyh-organov-v-usloviyah-funktsionirovaniya-eaes?ysclid=lv6a4lr0m6100710560> (дата обращения: 19.04.2024).

