

Методы предупреждения и пресечения нарушений в конкурентном праве

Предписание антимонопольного органа о перечислении в федеральный бюджет незаконно полученного дохода: проблемы теории и правоприменения на классических и цифровых товарных рынках¹

Аннотация. Статья посвящена анализу правовой природы предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, и порядка его выдачи антимонопольными органами в соотношении с «оборотным» административным штрафом. Автор приходит к выводу, что рассматриваемый вид предписания по своей природе близок к юридической ответственности и не может оцениваться в качестве меры компенсационного характера. В этой связи обосновано значение указанного вида предписания за совершение антиконкурентных практик хозяйствующими субъектами, действующими на товарно-сырьевых рынках, а также владеющими цифровыми платформами, в том числе в случаях, когда антимонопольный орган, руководствуясь правилами, предусмотренными КоАП РФ, не имеет возможности определить «оборотный» штраф и когда фиксированный штраф не отвечает принципу соразмерности административного наказания.

Ключевые слова: конкурентное право, антимонопольное законодательство, хозяйствующий субъект, нарушение, ответственность, предписание, цифровые рынки



**Даниэль Мохаматович
АШФА,**

доцент кафедры
конкурентного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
dmashfa@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская,
д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.132.8.123-131

¹ Статья подготовлена в рамках выполнения работ по государственному заданию на тему: «Российская правовая система в реалиях цифровой трансформации общества и государства: адаптация и перспективы реагирования на современные вызовы и угрозы (FSMW-2023-0006)». Регистрационный номер ЕГИСУ НИОКТР: 124012000079-6.

DANIEL M. ASHFA,Associate Professor of the Chair of Competition law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Cand. Sci. (Law)

dmashfa@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

The antimonopoly authority's order to transfer illegally obtained income to the federal budget: problems of theory and law enforcement in the classical and digital markets

Abstract. *The article is devoted to the analysis of the legal nature of the regulation on the transfer to the federal budget of income received as a result of violations of antimonopoly legislation, and the procedure for its issuance by antimonopoly authorities in connection with an administrative fine "for turnover". The author concludes that the type of court order in question is by its nature close to legal liability and cannot be assessed as a compensatory measure. In this regard, the importance of this type of regulation for the commission of anticompetitive practices by business entities operating in commodity markets, as well as those owning digital platforms, is substantiated, including in cases where the antimonopoly authority, guided by the rules provided for by the Code of Administrative Offences of the Russian Federation, cannot determine the amount of a revolving fine and in those cases in cases where a fixed fine does not comply with the principle of proportionality of the administrative penalty.*

Keywords: *competition law, antimonopoly legislation, business entity, violation, liability, regulation, digital markets*

Антимонопольные правонарушения могут повлечь за собой применение к хозяйствующему субъекту, на рынке которого совершено нарушение¹, не только «оборотных» административных штрафов² в размере от 1 до 15 % годовой суммы выручки, но и предписаний о прекращении таких нарушений и устранении их последствий. Между тем, как верно отмечается в литературе по

¹ Топ-10 административных штрафов по данным ФАС России: ОАО «Газпром нефть» 4 680 659 466 руб., ОАО «ТНК ВР Холдинг» 2 283 320 844 руб., ОАО «НК Роснефть» 2 039 872 680 руб., Группа лиц ОАО «Мечел» 797 735 291 руб., Google Inc. 438 067 400 руб., ОАО «МОЭК» 348 354 000 руб., ОАО «Евроцемент групп» 267 000 000 руб., ОАО «Дальсвязь» 205 000 000 руб., ЗАО «ОУК «Южкузбассуголь» 149 142 457 руб., ОАО «УК «Южный Кузбасс» 127 473 702 руб. (URL: <https://fas.gov.ru/content/105/2264> (дата обращения: 01.05.2025)).

² «Оборотные» административные штрафы были введены Федеральным законом от 09.04.2007 № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (СЗ РФ. 2007. № 16. Ст. 1825) в целях повышения эффективности применения Закона о защите конкуренции.

конкурентному праву, обвинительное решение антимонопольного органа служит мотивированной констатацией нарушения, а административная ответственность — мерой наказания за него. В свою очередь, правила конкурентного поведения на товарном рынке определяются именно в предписании, исполнение которого лицом — ответчиком по делу обеспечивает окончательный результат антимонопольного расследования³.

Перечень предписаний, выдаваемых ФАС России и ее территориальными органами по делам о нарушении антимонопольного законодательства содержится в п. 2 и 3 ч. 1 ст. 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁴ и является исчерпывающим. Вместе с тем, как указывает Верховный Суд РФ, антимонопольный орган вправе определить границы поведения в конкретных гражданско-правовых отношениях, предложив сторонам заключить договор или привести его условия в соответствие с решением, принятым по итогам рассмотрения дела. Однако антимонопольный орган не вправе предписывать сторонам включить в договор конкретные условия о цене, об объеме и условиях продажи товара определенному покупателю⁵.

При анализе вопросов о выдаче предписаний, на наш взгляд, наибольшие сложности связаны с применением антимонопольными органами предписания о перечислении в федеральный бюджет незаконно полученного дохода. Данному виду предписания в настоящей работе будет уделено ключевое внимание.

Полномочия антимонопольных органов выдавать хозяйствующим субъектам предписание о перечислении в федеральный бюджет прибыли, полученной вследствие нарушения антимонопольного законодательства, впервые были введены Федеральным законом от 25.05.1995 № 83-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках”» и в настоящее время предусмотрены п. «к» ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции.

Предписание о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, является объектом пристального изучения со стороны как ученых-юристов, так и высших судебных инстанций. Так, в литературе по конкурентному праву указанный вид предписания, на наш взгляд, обоснованно, сопоставляется с мерами юридической ответственности:

- 1) это предписание не направлено на восстановление нарушенного субъективного права, компенсацию недополученной прибыли и каким-либо иным образом не связано с частными интересами пострадавшего лица;

³ См.: *Гаврилов Д. А.* Предписания как ключевой правовой инструмент для эффективного антимонопольного контроля // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 7 (95). С. 25.

⁴ СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3434.

⁵ См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства». П. 47 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 5.



- 2) изъятие в бюджет дохода означает лишение нарушителя определенной части его имущества и нарушителю не предоставляется эквивалентная замена;
- 3) обязанность перечислить в бюджет незаконно полученный доход возникает после антимонопольного нарушения и по содержанию не совпадает с обязанностями, которые Закон о защите конкуренции налагает на хозяйствующих субъектов;
- 4) в данном предписании прослеживается опосредованный характер принуждения, поскольку изъятие незаконного дохода производится для принуждения хозяйствующего субъекта к исполнению другой обязанности — не нарушать антимонопольное законодательство⁶.

При этом необходимо учитывать, что на определенном этапе становления и развития антимонопольного законодательства, а также практики его применения возникла дискуссия о том, насколько обоснованно, с точки зрения чрезмерности наказания за антимонопольное нарушение, привлекать хозяйствующего субъекта — ответчика по делу к административной ответственности как в виде «оборотного» штрафа, так и в соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции одновременно, выдавать предписание о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие такого нарушения.

Высший Арбитражный Суд РФ занял правовую позицию, согласно которой взыскание в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, и наложение штрафов, предусмотренных ст. 14.31-14.33 КоАП РФ, являются мерами публичной ответственности за одни и те же нарушения антимонопольного законодательства, применение которых одновременно является недопустимым. Меры публичной ответственности в виде взыскания в федеральный бюджет дохода, полученного от нарушения антимонопольного законодательства, могут быть применены только в случае, если для лица нельзя привлечь к административной ответственности по причине невозможности определения штрафа по правилам, установленным ст. 14.31—14.33 КоАП РФ⁷.

Конституционный Суд РФ, в свою очередь, занял иную позицию по данному вопросу и указал, что предписание о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, может быть выдано хозяйственному обществу параллельно с мерами ответственности, которые обладают штрафным характером и это само по себе не затрагивает сферу действия общеправового принципа недопустимости повторного привлечения к ответственности за одно и то же деяние⁸.

⁶ См.: Конкурентное право России : учебник / отв. ред. С. А. Пузыревский. М. : Проспект, 2021. С. 537—538.

⁷ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2008. № 8.

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.06.2009 № 11-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22.1 и 23.1 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»

Поскольку Высший Арбитражный Суд РФ и Конституционный Суд РФ заняли разные позиции о соотношении «оборотного» административного штрафа и предписания о перечислении в федеральный бюджет незаконно полученного дохода, рассматриваемый вопрос в итоге был решен на законодательном уровне в 2016 г. со вступлением в силу четвертого антимонопольного пакета⁹, которым, в частности, были внесены изменения в ст. 51 Закона о защите конкуренции. Так, в действующей редакции ч. 3 ст. 51 данного Закона предусмотрено, что «оборотный» административный штраф не может быть наложен, если исполнено предписание о взыскании в федеральный бюджет дохода, полученного лицом в связи с этим же нарушением антимонопольного законодательства. КоАП РФ также был дополнен аналогичным положением в примечании 5 к ст. 14.31.

Однако указанными нормами Закона о защите конкуренции и КоАП РФ не определялась последовательность применения «оборотного» административного штрафа и предписания о перечислении в бюджет незаконно полученного дохода.

Вместе с тем, учитывая правовую позицию Конституционного Суда РФ о том, что административный орган не вправе произвольно определять санкцию за административное правонарушение без четкого определения порядка применения санкции в нормативном акте¹⁰, в развитие ч. 3 ст. 51 Закона о защите конкуренции и примечания 5 к ст. 14.31 КоАП РФ, ФАС России были даны разъяснения о том, что комиссии до принятия решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства следует решить вопрос о том, возможно ли определение размера «оборотного» административного штрафа. Если размер такого штрафа подлежит исчислению, то предписание о перечислении в федеральный бюджет незаконно полученного дохода не выдается и виновное лицо подлежит привлечению

и статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с жалобами ОАО «Газэнергосеть» и ОАО «Нижнекамскнефтехим» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 4.

⁹ Федеральный закон от 05.10.2015 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 41 (ч. I). Ст. 5629.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.2, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «Геотехника П» и «Ранг» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 3.



к административной ответственности¹¹. При этом указанный подход ФАС России был поддержан Верховным Судом РФ¹².

Приведенный подход имеет важное практическое значение, поскольку, как было отмечено Президиумом Верховного Суда РФ в знаковом деле ФАС России против ПАО «Новороссийский морской торговый порт», возложение на данное хозяйственное общество обязанности перечислить в федеральный бюджет доход в размере более 9 млрд руб., полученный, по мнению антимонопольного органа, в результате нарушения, является незаконным, поскольку регулятор произвольно определил санкцию в отсутствие обоснования невозможности исчисления суммы «оборотного» административного штрафа¹³. Аналогичная правовая позиция была определена в постановлениях арбитражных судов по решениям и предписаниям территориальных антимонопольных органов¹⁴.

В данном контексте необходимо обратить внимание, что в 2012 г. в рамках третьего антимонопольного пакета¹⁵ была дифференцирована административная ответственность хозяйствующих субъектов за злоупотребление доминирующим положением, за исключением сфер естественных монополий, в зависимости от вида неблагоприятных последствий (взыскание «оборотного» административного штрафа только в том случае, если будет доказано ограничение конкуренции на товарном рынке и фиксированный административный штраф в иных случаях), т.е. констатирована различная степень общественной опасности нарушения.

В этой связи в последнее время формируется новая волна практики выдачи ФАС России предписаний о перечислении в федеральный бюджет незаконно полученного дохода вследствие нарушений антимонопольного законодательства, которые привели к ущемлению интересов неопределенного круга потребителей в отсутствие ограничения конкуренции на товарном рынке, о чем свидетельствует в том числе следующий пример.

ФАС России было установлено, что в апреле — августе 2024 г. ПАО «МТС» повысило стоимость оказания услуг мобильной связи в среднем на 8 % для более чем 30 млн абонентов. Подобные действия ПАО «МТС» были признаны ФАС

¹¹ Письмо ФАС России от 08.07.2016 № ИА/46433/16 «О выдаче предписаний о перечислении в федеральный бюджет доходов полученных от монополистической деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Обзор судебной практики, связанной с привлечением к административной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25.04.2025). П. 31 // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 26.12.2018 по делу № 309-ПЭК18, А40-75556/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ См., например: постановление Арбитражного суда Уральского округа от 03.06.2020 № Ф09-941/20 по делу № А60-27425/2019 ; постановление Арбитражного суда Московского округа по делу № А40-201222/2018.

¹⁵ Федеральный закон от 06.12.2011 № 401-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7343 ; Федеральный закон от 06.12.2011 № 404-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7346.

России злоупотреблением доминирующим положением в форме установления монопольно высокой цены (п. 1 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции), а доход, подлежащий перечислению в федеральный бюджет составил более 3 млрд руб.¹⁶ При этом, как указал руководитель ФАС России М. А. Шаскольский, ПАО «МТС» имеет достаточно высокую прибыль и рост расходов мог быть покрыт выручкой. Однако мобильный оператор направлял полученные средства на дивиденды, как следствие, необоснованно нагружая повышенными тарифами своих абонентов¹⁷.

Подход, избранный ФАС России в рассмотренном примере, представляется обоснованным, поскольку, согласно ч. 1 ст. 14.31 КоАП РФ, в случае совершения доминирующим на товарном рынке хозяйствующим субъектом действий, которые приводят или могут привести к ущемлению интересов других лиц, отсутствие ограничения конкуренции на этом рынке, влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от 300 тыс. до 1 млн руб. Исходя из действий ПАО «МТС» по повышению им стоимости оказания услуг мобильной связи, наложение административного штрафа в указанном размере не отвечало бы принципу соразмерности наказания, в связи с чем регулятор (по нашему мнению, обоснованно) выдал оператору связи предписание о перечислении в федеральный бюджет незаконно полученного дохода.

В ряде случаев ФАС России стала приравнивать общественную опасность злоупотребления доминирующим положением, которое приводит к последствиям в виде ущемления интересов неопределенного круга потребителей, к общественной опасности аналогичных нарушений, ведущих к ограничению конкуренции, являющихся основанием для выдачи предписания о перечислении в федеральный бюджет незаконно полученного дохода. Кроме того, можно заметить, что антимонопольный орган усматривает потенциал для выдачи таких предписаний на высокотехнологичных рынках, что, на наш взгляд, следует поддержать.

При этом в экономической литературе верно отмечено, что рыночная власть на цифровых рынках сегодня прямо зависит от использования больших данных, алгоритмов, прав интеллектуальной собственности и сетевых эффектов. Многие рынки создаются на платформенных решениях и приобретают многосторонний характер, а монетизация доходов формируется в смежных сферах¹⁸. Между тем в юридической литературе обоснованно указывается, что информация и технологии могут использоваться участниками экономических отношений в рамках законного взаимодействия или в целях ограничения конкуренции, поскольку доминирующие IT-корпорации, кроме положительных результатов для научно-технологического прогресса, также привносят опережающие антиконкурентные практики¹⁹.

¹⁶ См.: решение ФАС России от 09.10.2024 по делу № 11/01/10-11/2024.

¹⁷ ТАСС: ФАС не нашла у МТС необходимости брать больше денег с абонентов // URL: <https://tass.ru/ekonomika/22126433> (дата обращения: 01.05.2025).

¹⁸ Голомолзин А. Н. О конкуренции и регулировании: теория, история, практика, перспективы. М. : РГ-Пресс, 2021. С. 69—70.

¹⁹ Пузыревский С. А. Актуальные вопросы совершенствования антимонопольного регулирования // Антимонопольное регулирование ценообразования на товарных рынках Российской Федерации : монография / под общ. ред. Д. А. Петрова, С. А. Пузыревского. М. : Юрист, 2024. С. 42—43.



Применительно к настоящему исследованию целесообразно отметить ряд значимых дел, рассмотренных ФАС России в последние годы в отношении доминирующих иностранных IT-корпораций в целях установления возможности применения «оборотного» административного штрафа или выдачи предписания о перечислении незаконно полученного дохода на цифровых рынках.

Так, по результатам проведения антимонопольных расследований по фактам злоупотребления доминирующим положением на цифровых рынках ФАС России были назначены «оборотные» административные штрафы компаниям в следующих размерах:

- Apple — в связи с запретами на альтернативные способы оплаты при использовании магазинов приложений App Store в размере 1,17 млрд руб.²⁰; вследствие ограничения инструментов для разработки приложений родительского контроля для сторонних разработчиков в размере 906,3 млн руб.²¹;
- Booking.com — вследствие навязывания агрегатором условий о паритете цен и номеров для гостиниц и средств размещения в размере 1,3 млрд руб.²²;
- Google — из-за произвольной блокировки аккаунтов и каналов на сервисе YouTube в размере 2,002 млрд руб.²³

Необходимо отметить, что в рассматриваемых случаях определение размера «оборотного» административного штрафа для каждой компании-ответчика было возможным вследствие наличия соответствующей выручки на цифровом рынке.

Вместе с тем в контексте исследуемого вопроса следует учитывать, что для применения антимонопольного законодательства все цифровые платформы в качестве участников цифровых рынков в научной литературе предлагают рассматривать широко — как сложный объект, который включает совокупность информационных технологий, и (или) информационных систем, и (или) программ для ЭВМ, через которые взаимодействуют различные участники гражданского оборота. При этом такие платформы классифицируют на транзакционные (обеспечивают заключение сделок купли-продажи товаров, работ, услуг) и нетранзакционные (обеспечивают сбор информации о пользователях и распространение рекламы)²⁴.

При этом ФАС России обоснованно отмечено, что у бизнеса не должно быть искаженного представления, что антимонопольные требования не применимы к деятельности нетранзакционных цифровых платформ²⁵.

²⁰ См.: решение ФАС России от 29.07.2022 по делу № 11/01/10-30/2021.

²¹ См.: решение ФАС России от 28.08.2020 по делу № 11/01/10-24/2019.

²² См.: решение ФАС России от 29.12.2020 по делу № 11/01/10-41/2019.

²³ См.: решение ФАС России от 24.02.2022 по делу № 11/01/10-12/2021.

²⁴ Маслов А. О. Антимонопольные требования к функционированию цифровых платформ: правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2023. С. 37—38.

²⁵ Сергей Пузыревский «У бизнеса не должно быть искаженного мнения, что нетранзакционные платформы находятся в серой зоне» : интервью журналу «Конкуренция и право» // URL: <https://fas.gov.ru/content/interviews/2671> (дата обращения: 01.05.2025).

Однако в отношении нетранзакционных цифровых платформ определение размера «оборотного» административного штрафа, по правилам, установленным ст. 14.31-14.33 КоАП РФ, может быть значительно осложнено или невозможно, в связи с чем, на наш взгляд, целесообразной может быть выдача предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства.

Пользователи нетранзакционной цифровой платформы, как правило, сделки между собой не совершают, тем не менее они могут стать потенциальными клиентами для других сервисов или иных ее услуг. Более того, такая платформа может осуществлять сбор и монетизировать информацию о пользователях, анализировать их предпочтения и далее предлагать эти данные компаниям-производителям для адресного маркетинга и предложений по продаже их товаров. Как следствие, такие данные пользователей становятся для крупных IT-корпораций источником существенной коммерциализации, а также средством управления другими товарными рынками.

Таким образом, на наш взгляд, при выявлении антиконкурентных практик со стороны соответствующих нетранзакционных цифровых платформ регулятору целесообразно рассмотреть возможность выдачи предписания о перечислении в федеральный бюджет незаконно полученного дохода, с учетом главным образом невозможности определения «оборотного» административного штрафа для таких нарушителей.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гаврилов Д. А.* Предписания как ключевой правовой инструмент для эффективного антимонопольного контроля // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 7 (95). — С. 23—28.
2. *Голомолзин А. Н.* О конкуренции и регулировании: теория, история, практика, перспективы. — М. : РГ-Пресс, 2021. — 176 с.
3. Конкурентное право России : учебник / отв. ред. С. А. Пузыревский. — М. : Проспект, 2021. — 640 с.
4. *Маслов А. О.* Антимонопольные требования к функционированию цифровых платформ: правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2023. — 196 с.
5. *Пузыревский С. А.* Актуальные вопросы совершенствования антимонопольного регулирования // Антимонопольное регулирование ценообразования на товарных рынках Российской Федерации : монография / под общ. ред. Д. А. Петрова, С. А. Пузыревского. — М. : Юрист, 2024. — 256 с.

