

Предписание о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства

Аннотация. В статье проанализирован институт предписаний о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, как инструмент, сочетающий превентивную, пресекательную и восстановительную функции. Отмечается правовая неопределенность, связанная с дублированием административных штрафов и предписаний, а также проблема субъективного усмотрения регулятора. Особое внимание уделяется эволюции судебной практики, включая позиции Конституционного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Верховного Суда РФ.

Несмотря на потенциал исследуемых предписаний как средства социально-экономической справедливости, их эффективность ограничена пробелами в законодательстве и противоречивой правоприменительной практикой. Предложены решения, в том числе требующие законодательных изменений. Акцент сделан на необходимость выработки системного подхода, с учетом гармонизации мер принудительного воздействия для обеспечения баланса публичных и частных интересов.

Ключевые слова: предписание антимонопольного органа, предписание о перечислении дохода в бюджет, монополистическая деятельность, злоупотребление доминирующим положением, правоприменительная практика, судебная практика, меры принудительного воздействия, административная ответственность, публичные и частные интересы, антимонопольные органы



**Филипп Фуадович
КАДЫМОВ,**

аспирант кафедры конкурентного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заместитель руководителя Московского УФАС России
kadyimovph@gmail.com
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.132.8.173-182

Philipp Ph. KADYMOV,

*Postgraduate student of the Department of Competition Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Deputy head of the Moscow office of Federal Antimonopoly Service*

kadymovph@gmail.com

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

Order on the transfer to the federal budget of income received as a result of violation of antimonopoly legislation pursuing an effective solution

Abstract. *The article analyzes the legal institution of orders requiring the transfer of income to the federal budget obtained through violations of antitrust legislation, highlighting its role as a tool combining preventive, suppressive, and restorative functions. The author identifies legal uncertainties stemming from the overlapping application of administrative fines and such orders, as well as challenges linked to the regulator's subjective discretion. Particular emphasis is placed on the evolution of judicial practice, including positions adopted by the Constitutional Court of the Russian Federation, the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation, and the Supreme Court of the Russian Federation.*

Despite the potential of these orders as instruments of socio-economic justice, their effectiveness is constrained by legislative gaps and contradictory enforcement practices. The author proposes solutions, including legislative amendments, and underscores the need for a systemic approach to harmonize coercive measures, ensuring a balance between public and private interests.

Keywords: *antimonopoly authority injunction, order for income transfer to the budget, monopolistic activity, abuse of dominant position, law enforcement practice, judicial practice, enforcement measures, administrative liability, public and private interests, antimonopoly authorities*

Введение

В последние годы в условиях существенного санкционного давления на российскую экономику во многом именно товарно-рыночная активность позволила опровергнуть самые негативные прогнозы. Предпринимательское сообщество показало себя гибким, способным к решению нетривиальных проблем поиска дохода и выживания, в то же время удовлетворяя возникающий спрос.

Таким образом, было бы несправедливым поставить под сомнение тот факт, что основополагающая цель предпринимателя в получении прибыли обеспечивает развитие и, в рассматриваемом случае, сохранение экономики.

Однако аппетит приходит во время еды. Множество нарушений антимонопольного законодательства совершаются с целью получения дохода, который не мог быть получен при добросовестном поведении. И зачастую именно потребитель платит цену нарушения антимонопольного

Эффективность инструментов, направленных на предупреждение и пресечение нарушений, в арсенале антимонопольных органов является первостепенной задачей регулятора для обеспечения осуществления экономической деятельности в допустимых пределах.

Особое место среди таких инструментов занимает предписание о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства. Такое полномочие предоставлено антимонопольным органам Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (пп. 5 п. «а» ч. 1 ст. 23 и ч. 3 ст. 51).

Эта мера сочетает превентивную и пресекательную функции, она призвана не только наказывать нарушителя, но и сдерживать совершение незаконных действий — ожидаемый результат должен нивелироваться риском его потери. Лишение незаконной прибыли также определяет восстановительную функцию, и именно данная цель рассматриваемого предписания видится основополагающей — восстановить положение на товарном рынке, которое сложилось до выявленного нарушения.

Однако в полной ли мере практика применения предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, выполняет названные функции, сдерживает от совершения нарушений, формирует экономические стимулы для соблюдения закона? Вопрос сложный и многосоставный.

В первую очередь само по себе лишение дохода, полученного от нарушения антимонопольного законодательства, не может являться самодостаточным сдерживающим фактором. Потеря планируемого сверхдохода по предписанию антимонопольного органа может быть заложена в финансовую модель участника рынка как риск, наступление которого всего-навсего не позволит вытянуть «счастливый билет» и остаться незамеченным.

Репутационные последствия и гражданско-правовая ответственность должны дополнять инструменты антимонопольных органов. Риск потерять доход уже в двойном размере становится реальным сдерживающим фактором.

Таким образом, эффективность данного инструмента напрямую связана с его неразрывностью с другими возможными последствиями нарушения антимонопольного законодательства, которые может претерпевать хозяйствующий субъект, выбирающий оппортунистическую стратегию поведения.

Однако, прежде чем задумываться о достаточности комплексных последствий предупреждения и пресечения действий нарушителей антимонопольного законодательства, необходимо ответить на вопрос: все ли инструменты в арсенале контролирующего органа работают?

Применение и эффективность исследуемого в данной статье предписания существенно ограничены проблемами правовой неопределенности.



Основные вехи правового регулирования

Период до 2016 г. Впервые полномочие по выдаче рассматриваемого предписания было предоставлено антимонопольным органам Законом РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», в который в 1995 г. было внесено соответствующее изменение¹. Закон о защите конкуренции также сохранил данную меру антимонопольного реагирования. Понимание данного инструмента обоснованно преломляется сквозь призму соотношения с мерой административного наказания — штрафом.

Рассматриваемый период характеризуется наличием авторитетных мнений правоприменителей — Высшего Арбитражного Суда РФ и Конституционного Суда РФ.

Если Высший Арбитражный Суд РФ определяет предписание о перечислении дохода в бюджет как меру публичной ответственности², то Конституционный Суд РФ — как специфическую форму принудительного воздействия³. В действительности характер данной меры не является линейным, многообразие его смыслов в определенной степени оказывает влияние и на его правоприменение, порождает неопределенность.

Также первостепенным вопросом, разрешение которого искали суды высших инстанций в данный период времени, стала возможность одновременного использования антимонопольным органом штрафных санкций, предусмотренных Кодексом РФ об административных правонарушениях за нарушения антимонопольного законодательства, и предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода от соответствующего нарушения.

Конституционный Суд признает возможность параллельного использования данных мер, указывая на компенсаторный характер исследуемого предписания. Высший Арбитражный Суд, напротив, исключает возможность их одновременного применения, отмечая, что взыскание в федеральный бюджет дохода, полученного в связи с нарушением антимонопольного законодательства, может быть применено только в отсутствие возможности расчета административного штрафа.

Период после 2016 г. Ряд авторов расценивали поправки, внесенные ФАС России в Закон о защите конкуренции и КоАП РФ, точкой в споре⁴.

¹ Федеральный закон от 25.05.1995 № 83-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках”» // СЗ РФ. 1995. № 22. Ст. 1977.

² Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.06.2009 № 11-П // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции» (постатейный) / отв. ред. И. Ю. Артемьев. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2016 (комментарий к ст. 51 подготовлен Д. А. Гавриловым, Т. А. Каменской, А. Н. Плетешковым).

Действительно, так называемым антимонопольным научным и экспертным сообществом четвертым антимонопольным пакетом ограничено параллельное использование административной ответственности в виде штрафа и выдачи рассматриваемого предписания, в случае если такое предписание исполнено⁵.

Однако бесспорно ли это можно называть точкой, разрешающей правовую неопределенность? Не позволит ответить на данный вопрос утвердительно ни актуальное нормативное регулирование, которым до настоящего момента не определена приоритетность использования соответствующих мер антимонопольными органами, ни все еще пытающаяся приобрести хоть сколько-нибудь четкие очертания практика применения.

Согласно позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в постановлении от 25.12.2014 № 4-П, произвольное определение санкции административным органом недопустимо.

Чуть более полугодом прошло между двумя разъяснениями ФАС России, которыми служба предпринимала попытки заполнить правовой пробел. Еще в декабре 2015 г., казалось бы, регулятором определена формула: если доход, полученный от нарушения антимонопольного законодательства, больше размера исчисляемого штрафа, то приоритет отдается предписанию о перечислении в федеральный бюджет дохода, в ином случае — административному наказанию в виде штрафа⁶.

В июле 2016 г. ФАС России был заложен принцип, являющийся главенствующим в практике и до настоящего времени: если административный штраф может быть рассчитан исходя из суммы выручки или расходов нарушителя, то предписание не выдается⁷. Данные разъяснения фактически заморозили практику использования данной меры антимонопольными органами почти на десятилетие.

В последующем и арбитражные суды неоднократно подчеркивали невозможность выдачи предписания, когда антимонопольный орган обладает сведениями о сумме выручки нарушителя⁸.

Также нельзя оставить без внимания выводы судов, фиксирующие процессуальные особенности выдачи предписаний. В рамках оценки обоснованности исковых требований антимонопольного органа о взыскании в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, Арбитражный суд Московского округа указал на несоблюдение органом процедуры по предварительной выдаче хозяйствующему субъекту соответствующего предписания в рамках антимонопольного дела.

⁵ 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.

⁶ Письмо ФАС России от 24.12.2015 № ИА/74666/15 «О применении «четвертого антимонопольного пакета» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ 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».

⁸ Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 26.12.2018 по делу № 309-ПЭК18, А40-75556/2017 ; определение Верховного Суда РФ от 07.04.2020 № 305-ЭС20-3081 по делу № А40-201222/2018 // СПС «КонсультантПлюс».



Кроме того, необходимо учитывать возможность выдачи соответствующего предписания исключительно по факту установления нарушения антимонопольного законодательства, поэтому использование такой меры при выдаче нарушителю предупреждения об устранении признаков нарушения является неправомерным. К такому выводу пришла в том числе и Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ в рамках определения от 17.01.2020 № 309-ЭС19-19206 по делу № А76-17497/2018 по результатам рассмотрения жалобы антимонопольного органа.

Отдельно стоит выделить постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2022 № 7-П «По делу о проверке конституционности статей 14.8 и 51 Федерального закона “О защите конкуренции” в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Медэксперт”». Суд, видимо, определил новые паттерны применения исследуемого предписания, указав на возможность возложения обязанности перечислить доход от совершенного деяния, если в результате нарушения причинен «значительный, явный и прямой ущерб хозяйствующим субъектам-конкурентам или соответствующее деяние носило грубый характер». В данном случае Суд с учетом предмета рассматриваемого вопроса оценивал такую возможность при выявлении факта недобросовестной конкуренции, однако справедливо данные выводы также распространить и на злоупотребление доминирующим положением.

Возрождение практики правоприменения. В настоящее время мы можем наблюдать возрождение использования исследуемого инструмента принудительного воздействия. Так, ФАС России обязало ПАО «МТС»⁹, АО «Издательство “Просвещение”»¹⁰ перечислить в федеральный бюджет доход, полученный вследствие злоупотребления доминирующим положением. При этом ФАС России установлено, что действия данных хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на товарных рынках, привели к ущемлению неопределенного круга потребителей.

При определении меры принудительного воздействия антимонопольная служба явно основывает свое решение на новых актуальных выводах Конституционного Суда РФ. Учитывая размер рассчитанного службой дохода от нарушения антимонопольного законодательства данными обществами, можно считать справедливым вывод регулятора о том, что выявленные нарушения причиняют явный, прямой ущерб потребителям и носят грубый характер.

При ущемлении интересов неопределенного круга потребителей нельзя не учитывать извлечение необоснованной экономической выгоды за счет потребителей ввиду наличия рыночной власти на товарном рынке.

Выдача предписания о перечислении в бюджет в таком случае является единственной соразмерной допущенному нарушению мерой, поскольку привлечение к административной ответственности при таких обстоятельствах не влечет

⁹ Сайт Федеральной антимонопольной службы. URL: <https://fas.gov.ru/news/33517> (дата обращения: 01.06.2025).

¹⁰ Сайт Федеральной антимонопольной службы. URL: <https://fas.gov.ru/news/33752> (дата обращения: 01.06.2025).

превенции новых нарушений и не лишает доминирующий субъект полученной экономической выгоды.

Также стоит учитывать, что как разъяснения ФАС России, отраженные в письме от 08.07.2016 № ИА/46433/16, так и ранее указанная судебная практика, а также выводы, отраженные в п. 31 актуального Обзора судебной практики, связанной с привлечением к административной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства, подготовленного Верховным Судом РФ¹¹, ограничивают возможность выдачи предписания о перечислении в бюджет дохода только в том случае, если не представляется возможным рассчитать административный штраф *исходя из суммы выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги)*, на рынке которого совершено административное правонарушение.

Вместе с тем при ущемлении интересов неопределенного круга лиц законодатель предусмотрел административное наказание в виде фиксированного штрафа от 300 тыс. до 1 млн руб., расчет которого не основан на сумме выручки нарушителя (ч. 1 ст. 13 КоАП РФ).

Таким образом, в настоящий момент отсутствуют какие-либо препятствия для выдачи в указанном случае предписания о перечислении дохода от антимонопольного нарушения в бюджет. Более того, такой подход согласуется с актуальными выводами Конституционного Суда РФ.

Однако в случаях, когда штраф подлежит расчету именно на основании выручки нарушителя, такая возможность существенно ограничена сложившейся судебной практикой. Позволят ли выводы Конституционного Суда РФ, отраженные в постановлении № 7-П, использовать рассматриваемое предписание, несмотря на возможность расчета штрафа исходя из выручки нарушителя, покажет только практика.

Поиск эффективного решения. Видится целесообразным определить системный подход к выбору антимонопольными органами меры принудительного воздействия — принять решение, которое не будет оставлять возможности субъективного усмотрения.

Снова обратимся к разграничительным линиям, сформулированным Конституционным Судом РФ. Возложение обязанности перечисления дохода от нарушения антимонопольного законодательства возможно, если соблюдается хотя бы одно из следующих условий:

- в результате нарушения причинен значительный, явный и прямой ущерб;
- соответствующее деяние носит грубый характер.

С. А. Пузыревский, рассматривая данную меру принудительного воздействия, справедливо отмечает, что исследуемое предписание должно обеспечивать восстановление баланса публичных и частных интересов путем изъятия доходов, полученных хозяйствующим субъектом в результате злоупотреблений, устраняя

¹¹ Обзор судебной практики, связанной с привлечением к административной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25.04.2025).



негативные социально-экономических последствия нарушения антимонопольного законодательства¹².

Именно по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства комиссия антимонопольного органа принимает решение, в том числе о выдаче предписания, направленного на прекращение соответствующих нарушений, устранение их последствий, включая восстановление положения, существовавшего до нарушения.

При этом исключительным поводом к возбуждению дела об административном правонарушении за нарушение антимонопольного законодательства является решение комиссии антимонопольного органа.

Законодатель тем самым определенно установил первичность мер предупреждения и пресечения нарушения по отношению к мерам административной ответственности, так как решение о выдаче того или иного предписания принимается комиссией непосредственно по итогам рассмотрения дела. От выбора решения о применении тех или иных мер, которыми располагает контролирующий орган для воздействия на нарушителя, зависит и эффективность реализуемых им полномочий.

Возложение на комиссию антимонопольного органа обязанности оценить размер предполагаемой в последующем штрафной санкции в целях определения приоритетной стратегии является избыточным, выходящим за пределы предоставленных комиссии полномочий.

Выдача предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, при одновременном использовании потерпевшими лицами гражданско-правовых способов защиты своих прав, обеспечит выполнения целей эффективного антимонопольного контроля.

Законодательно не ограничена возможность принятия решения о выдаче соответствующего предписания как приоритетного способа антимонопольного контроля. Однако преодолеть накопившийся объем практических выводов, даже при подготовке новых разъяснений коллегиальным органом ФАС России, будет сложно.

Поэтому предлагается дополнить Закон о защите конкуренции положениями, определяющими приоритет предписания о взыскании дохода в бюджет перед мерами административной ответственности, сохранив возможность привлечения к административной ответственности при неисполнении нарушителем соответствующего предписания.

Такая возможность привлечения к ответственности даже при выдаче предписания о перечислении дохода в бюджет уже прямо предусмотрена законодателем. Однако обжалование актов антимонопольного органа, вынесенных по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, приостанавливает их действие до вступления в законную силу.

Таким образом, казалось бы, заложенная в Законе о защите конкуренции мотивация к исполнению выданного предписания под угрозой применения мер административного наказания фактически может стимулировать нарушителя к длительному судебному спору, в том числе в целях уклонения от дополнительного

¹² Процедуры в конкурентном праве : учебное пособие / Ю. И. Абакумова, О. Р. Афанасьева, А. В. Борисов [и др.] ; отв. ред. С. А. Пузыревский. М. : Проспект, 2019.

наказания в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности.

При этом, если не оплачен штраф, орган в короткие сроки передает исполнительные документы судебным приставам-исполнителям для организации процедуры взыскания. Помимо этого, нарушение срока оплаты штрафа грозит должнику дополнительным штрафом, накладываемым в двойном размере¹³.

Неисполнение предписания вынудит контролирующий орган обратиться в суд с иском о взыскании дохода, полученного от выявленного нарушения. В действительности такой доход может быть взыскан с лица только через несколько лет, и выполнит ли рассматриваемая мера восстановительную функцию — вопрос риторический. Неисполнение предписания должно запускать динамический подход к расчету суммы взыскиваемого дохода, определяющий мотивацию нарушителя к скорейшему погашению задолженности перед бюджетом.

Превенция продолжения нарушения, от которого хозяйствующий субъект получает доход. Помимо прочего, нерешенным является вопрос о действиях антимонопольного органа в случае продолжения нарушителем противоправного поведения, в рамках которого последний получает незаконный доход.

Так, вероятно ситуация, при которой хозяйствующий субъект, обжалуя предписание, нарушение не прекратит. Однако расчет дохода, подлежащего перечислению в бюджет, рассчитывается на момент завершения рассмотрения антимонопольного дела. Органу должна быть предоставлена возможность перерасчета суммы, подлежащей перечислению в бюджет, на основании выданного ранее и вступившего в законную силу предписания, без доказывания того, каким является размер получаемого в этот период дохода.

Так, например, исключить такое злоупотребление нарушителя можно, производя перерасчет предписания, исходя из произведения суммы среднесуточного дохода, ранее установленного в предписании, на количество дней до даты фактического прекращения выявленного нарушения.

Заключение

Институт предписаний о перечислении дохода в бюджет обладает значительным потенциалом для защиты от монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, но требует совершенствования. Ключевые шаги — устранение правовых пробелов и выработка стратегических решений — снизят усмотрение регулятора, повысят предсказуемость для бизнеса, сформируют мотивацию к прекращению и даже предупреждению нарушений.

Примеры новых актуальных выявленных нарушений, в рамках которых антимонопольная служба реинкарнировала исследуемую меру, подтверждают ее эффективность при массовых грубых нарушениях, а ее развитие соответствует глобальному тренду на социальную справедливость.

¹³ Так, статья 20.25 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение сроков оплаты назначенного наказания в виде штрафа в сумме двукратного размера неисполненного обязательства.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. Белов В. А. Что же такое «конкурентное право?» // Закон. — 2020. — № 2. — С. 44—64.
2. Клейн Н. И. Рассмотрение дел о нарушениях антимонопольного законодательства арбитражными судами и антимонопольными органами // Проблемные вопросы гражданского и арбитражного процессов / под ред. Л. Ф. Лесницкой, М. А. Рожковой. — М. : Статут, 2008. — С. 417—437.
3. Курдюмов М. Д. О восстановлении антимонопольным органом нарушенных прав потребителей банковских услуг посредством выдачи предписания // Банковское право. — 2021. — № 6. — С. 59—68.
4. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции» (постатейный) / отв. ред. И. Ю. Артемьев. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Статут, 2016.
5. Право интеллектуальной собственности : учебник / под общ. ред. Л. А. Новоселовой. — М. : Статут, 2017.
6. Процедуры в конкурентном праве : учебное пособие / Ю. И. Абакумова, О. Р. Афанасьева, А. В. Борисов [и др.] ; отв. ред. С. А. Пузыревский. — М. : Проспект, 2019. — 296 с.
7. Рыженков А. Я. Право и монополии в современной России : монография. — М. : Юстицинформ, 2017. — 208 с.
8. Тотьев К. Ю. Предписание антимонопольного органа о перечислении незаконного дохода: правовая природа и функции // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2010. — № 8. — С. 40—48.
9. Хохлов Е. С. Меры предупредительного воздействия на хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение // Закон. — 2017. — № 4. — С. 132—140.