

УДК 34.07
Научная специальность 5.1.3
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-1-37-52-61>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2024

Правовые последствия непредставления информации по требованию антимонопольного органа при выявлении антиконкурентных соглашений¹

Карсанов З.И.,
ФАС России,
125993, Россия, г. Москва,
Садовая-Кудринская ул., д. 11

Аннотация

На основе анализа антимонопольного и смежного законодательства, соответствующей правоприменительной практики рассмотрены правовые последствия непредставления информации по требованию антимонопольного органа при расследовании антиконкурентных соглашений.

Дана характеристика институтов обязательного представления информации, административной ответственности за непредставление запрашиваемых сведений.

Сделан вывод о целесообразности рассмотрения вопроса законодательного закрепления административно-правовой нормы об ответственности за повторное непредставление информации в антимонопольный орган.

Ключевые слова: антиконкурентные соглашения; картель; представление информации; административная ответственность.

Для цитирования: Карсанов З.И. Правовые последствия непредставления информации по требованию антимонопольного органа при выявлении антиконкурентных соглашений // Российское конкурентное право и экономика. 2024. № 1 (37). С. 52-61.
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-1-37-52-61>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов

¹ Позиция автора может не совпадать с официальной позицией ФАС России.

The Legal Consequences of Failure to Provide Information at the Request of the Antimonopoly Authority in the Investigation of Anti-Competitive Agreements²

Zaurbek I. Karsanov,

FAS Russia,
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11,
Moscow, 125993, Russia

Abstract

The legal consequences of failure to provide information at the request of the antimonopoly authority during the investigation of anti-competitive agreements are considered based on the analysis of the competition and related legislation and relevant law enforcement practice.

The law institute of obligation to provide information and administrative liability for failure to provide the requested information are considered.

According to the results, it seems advisable to consider the issue of the legislative establishment of the administrative-legal norm on liability for repeated intentional failure to provide information to the antimonopoly authority.

Keywords: anti-competitive agreements; cartel; provision of information; administrative liability.

For citation: Karsanov Z.I. The legal consequences of failure to provide information at the request of the antimonopoly authority in the investigation of anti-competitive agreements // Russian Competition Law and Economy. 2024;(1(37)):52-61, (In Russ.).
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-1-37-52-61>

The author declare no conflict of interest

² The position of the author may not coincide with the official position of the FAS Russia.

Введение

Пресечение монополистической деятельности и антиконкурентных соглашений является одной из приоритетных задач в области обеспечения экономической безопасности государства, поименованных в Указе Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»³.

Согласно Докладу ФАС России о состоянии конкуренции в 2022 г.⁴ антиконкурентные соглашения представляют серьезную угрозу экономической безопасности Российской Федерации, наносят существенный вред бюджету государства⁵, а также являются фактором, ведущим к социальной нестабильности.

По оценке Г.Г. Радионова, начальника Управления по борьбе с картелями ФАС России, «в настоящее время ФАС России выстроена четкая и эффективная система выявления антиконкурентных соглашений: от обнаружения признаков нарушения до момента привлечения лиц, заключивших такое незаконное соглашение, к административной ответственности» [1].

Как отмечает А.В. Тесленко, «несмотря на... пристальное внимание к указанным вопросам первых лиц государства, а также научного сообщества, многие проблемы в этой сфере все еще остаются неразрешенными» [2, с. 9].

Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции)⁶ установлен запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения хозяйствующих субъектов (ст. 11).

С целью анализа заявлений, проведения расследований картелей и рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольным органом направляются запросы о представлении информации (документов) в адрес определенных лиц.

В случае неисполнения обязанности по представлению сведений в антимонопольный орган Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее — КоАП)⁷ предусмотрена административная ответственность (ч. 5 ст. 19.8 КоАП).

1. Обязанность представления информации в антимонопольный орган

Институт обязательного представления информации предусмотрен ст. 25 Закона о защите конкуренции и по своей сути направлен на реализацию функций и полномочий, возложенных на антимонопольный орган.

В ч. 1 ст. 25 Закона о защите конкуренции закреплена обязанность поименованных в ней лиц представлять в антимонопольный орган (его должностным лицам) по мотивированному требованию в установленный срок необходимую информацию. Представлению подлежат сведения в письменной, устной и электронной форме (в том числе составляющие коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну).

Положения ст. 25 Закона о защите конкуренции корреспондируют ст. 22, 23 Закона о защите конкуренции, в которых перечислены функции и полномочия антимонопольного органа, в том числе по обеспечению государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства и выявлению соответствующих нарушений.

Примечательна позиция Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой осуществление контроля за соблюдением антимонопольного законодательства предполагает необходимость получения антимонопольным органом документов и информации⁸.

Кроме того, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, «...государство вправе и обязано осуществлять в сфере экономических отношений контрольную функцию, которая по своей конституционно-правовой природе производна от его организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения и присуща всем органам государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции»⁹. О важности ст. 25 Закона о защите конкуренции как элемента нормы, определяющей полномочия антимонопольного органа, пишут и в научной литературе [6].

При этом стоит отметить, что истребование информации антимонопольным органом не должно носить произвольный характер, а напротив, должно быть мотивированным и обусловленным необходимостью осу-

³ См.: СЗ РФ. 05.07.2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

⁴ Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2022 год. С. 62—74 // <https://fas.gov.ru/documents/689041> (Дата обращения: 05.02.2024).

⁵ Ущерб от картелей в сфере закупок достигает 2% ВВП в год, что эквивалентно сотням миллиардов рублей // См. там же.

⁶ См.: СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

⁷ См.: СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁸ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20.11.2014 № 2634-О // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 05.02.2024).

⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2008 № 10-П // См.: СЗ РФ. 04.08.2008. № 31. Ст. 3763; Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 20.11.2014 № 2634-О, от 28.09.2021 № 1682-О // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 05.02.2024).

ществления возложенных на орган государственной власти задач и функций¹⁰.

Само понятие «мотивированности» требования о представлении информации не раскрывается в Законе о защите конкуренции, однако его можно вывести из судебной практики¹¹. Так, Верховный Суд Российской Федерации раскрывает данное понятие через набор таких признаков, как указание в запросе процессуально-го повода истребования информации, нормативно-правового основания истребования и положения Закона о защите конкуренции, которое, по мнению антимонопольного органа, могло быть нарушено хозяйствующим субъектом. При этом антимонопольный орган не обязан раскрывать полную информацию о существе дела, целях и задачах истребования документов перед адресатом запроса.

Таким образом, положения ст. 25 Закона о защите конкуренции, закрепляющие обязанность представления информации в антимонопольный орган, направлены на реализацию функций и полномочий антимонопольной службы и подлежат обязательному исполнению лицами, в адрес которых направлен соответствующий запрос.

2. Административная ответственность за непредставление информации в антимонопольный орган, предусмотренная ч. 5 ст. 19.8 КоАП

За нарушение антимонопольного законодательства должностные лица федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, должностные лица иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также должностные лица государственных внебюджетных фондов, коммерческие и некоммерческие организации и их должностные лица, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации (ч. 1 ст. 37 Закона о защите конкуренции).

КоАП установлена ответственность за нарушение обязанности представления информации в антимонопольный орган, то есть за нарушение ст. 25 Закона о защите конкуренции (ч. 5 ст. 19.8 КоАП). Правонарушение может выражаться в форме непредставления, несвоевременного представления и представления заведомо недостоверных сведений в антимонопольную службу.

Часть 5 ст. 19.8 КоАП относится к административным правонарушениям, связанным с нарушением норм антимонопольного законодательства, обеспечивающих реализацию контрольно-надзорных функций антимонопольного органа в сфере защиты конкуренции.

Для более глубокого понимания рассмотрим состав указанного правонарушения.

Важно обратить внимание, что состав ч. 5 ст. 19.8 КоАП сконструирован как формальный. Существенная угроза охраняемым общественным отношениям заключается не в наступлении каких-либо материальных последствий, а в пренебрежительном отношении привлекаемого к ответственности лица к исполнению своих публично-правовых обязанностей, установленных антимонопольным законодательством¹².

Объектом рассматриваемого правонарушения являются правоотношения, связанные с регулированием деятельности хозяйствующих субъектов в рамках антимонопольного законодательства.

Объективная сторона состоит в действиях (бездействии), нарушающих правила представления в антимонопольный орган сведений, которые установлены Законом о защите конкуренции (ч. 1 ст. 25), являющимся системообразующим элементом антимонопольного законодательства Российской Федерации (ч. 1 ст. 2)¹³.

Субъектами правонарушения являются лица, перечисленные в ст. 25 Закона о защите конкуренции, на которых распространяется обязанность представления информации по требованию антимонопольного органа.

С субъективной стороны рассматриваемое правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности [4]. Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, обязательным условием привлечения юридического лица к административной ответственности является его вина. В силу ч. 2 ст. 2.1 КоАП юридическое лицо признается виновным

¹⁰ Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 20.11.2014 № 2634-О, от 28.09.2021 № 1682-О // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 05.02.2024).

¹¹ Обзор по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.03.2016 (п. 14) // См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. № 9. Сентябрь, 2016; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 03.05.2023 № Ф05-8998/2023 по делу № А40-178852/2022, Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 19.04.2022 № Ф03-1264/2022 по делу № А51-10508/2021 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 05.02.2024).

¹² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.01.2013 № 1-П // См.: СЗ РФ. 28.01.2013. № 4. Ст. 304; Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 02.05.2023 № 07АП-2824/2023 по делу № А45-37961/2022 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 05.02.2024).

¹³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17.05.2022 № 1135-О // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 05.02.2024).

в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению¹⁴.

Также важно отметить, что согласно правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации на данное правонарушение распространяется специальный (особый) годичный срок давности привлечения к ответственности, установленный ч. 1 ст. 4.5 КоАП и исчисляемый со дня нарушения антимонопольного законодательства, поскольку положения ч. 5 ст. 19.8 КоАП направлены на административно-правовую охрану порядка управления и устанавливают административную ответственность за нарушение антимонопольного законодательства¹⁵. Кроме того, стоит подчеркнуть, что данное правонарушение не является длящимся [5].

Особый интерес представляет и тот факт, что правонарушение по ч. 5 ст. 19.8 КоАП нельзя признать малозначительным¹⁶. Как неоднократно отмечал Верховный Суд Российской Федерации, малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям¹⁷. При этом неисполнение обязанности по представлению сведений в антимонопольный орган посягает на установленный законом порядок управления, влечет наступление общественно опасных последствий, обусловленных невозможностью осуществления государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства¹⁸.

Действительно, неисполнение лицом обязанности представления сведений по требованию антимонопольного органа может «...повлечь неполное и (или) несвоевременное исследование антимонопольными органами соответствующих фактических обстоятельств, специфики товарных рынков и, как следствие, — искажение результатов контрольных мероприятий, нарушение прав и законных интересов субъектов, чья деятельность находится в сфере антимонопольного контроля, а также иных лиц»¹⁹.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что государство особым образом охраняет общественные отношения, направленные на поддержание конкуренции, создание условий для эффективного функционирования товарных рынков, предупреждение и пресечение нарушений антимонопольного законодательства, закрепляя указанные положения в Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 8, ч. 2 ст. 34, п. «ж» ст. 71). Устанавливая ответственность за нарушение ч. 5 ст. 19.8 КоАП, законодатель обращает внимание на общественную опасность данного правонарушения, поскольку оно подрывает основы государственности и нарушает нормальное функционирование государственных институтов.

3. Справедливость, соразмерность и эффективность применения санкции ч. 5 ст. 19.8 КоАП

Теперь подробнее рассмотрим санкцию за неисполнение обязанности представления в антимонопольный орган запрашиваемых сведений (ч. 5 ст. 19.8 КоАП).

КоАП предусмотрено в качестве санкции наложение административного штрафа:

- 1) на граждан в размере от 1,5 тыс. руб. до 2,5 тыс. руб.;
- 2) на должностных лиц — от 10 тыс. руб. до 15 тыс. руб.;
- 3) на юридических лиц — от 50 тыс. руб. до 500 тыс. руб.

Как показывает судебная практика, санкция ч. 5 ст. 19.8 КоАП применяется вне зависимости от того, к чему привело непредставление информации — к невозможности осуществления антимонопольным органом контрольных мероприятий или к затруднениям в их осуществлении²⁰.

Данная норма уже была предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, в результате чего нижний порог административного штрафа, налагаемого на юридических лиц, был пони-

¹⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.01.2013 № 1-П // См.: СЗ РФ. 28.01.2013. № 4. Ст. 304.

¹⁵ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17.05.2022 № 1135-О // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 05.02.2024) (п. 17 Обзора по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.03.2016 // См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. № 9. Сентябрь, 2016).

¹⁶ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2019), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27.11.2019 (п. 47) // См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. № 4. Апрель, 2020.

¹⁷ Постановление Пленума ВАС Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 (п. 18) // См.: Вестник ВАС РФ. № 8. 2004; Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 (п. 21) // См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. № 6. 2005.

¹⁸ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3, утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 27.11.2019 (п. 47) // См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. № 4. Апрель, 2020.

¹⁹ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 16.04.2019 № 307-АД18-24091 по делу № А42-10638/2017 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 05.02.2024).

²⁰ Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 02.05.2023 № 07АП-2824/2023 по делу № А45-37961/2022 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 05.02.2024).

жен с 300 тыс. руб. до 50 тыс. руб., поскольку не позволял в полной мере учесть характер совершенного административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, а также иные имеющие значение для дела существенные обстоятельства²¹.

Исходя из материалов дела, Конституционный Суд Российской Федерации обратил внимание на следующее: «Устанавливая меры административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, федеральный законодатель преследует цели предупреждения совершения новых правонарушений как самими правонарушителями, так и другими лицами (ст. 1.2 и ч. 1 ст. 3.1 КоАП), стимулирования правомерного поведения хозяйствующих субъектов, иных лиц, а также исходит из необходимости защиты российского рынка, развития национальной экономики, обеспечения наиболее эффективного использования инструментов антимонопольного контроля и регулирования, т. е. реализации значимых задач экономической политики Российской Федерации»²².

Устанавливая для юридических лиц административные штрафы за нарушение антимонопольного законодательства, заметно превосходящие размеры штрафов в иных областях правового регулирования, законодатель, таким образом, подчеркивает особую защиту государством отношений по поддержке конкуренции как одного из условий эффективного функционирования товарных рынков.

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации отмечает, что высокий размер штрафных санкций юридического лица обусловлен его статусом участника хозяйственного оборота и сопутствующими рисками осуществляемой деятельности, а также тем фактом, что юридические лица не признаются российским законодательством субъектами уголовной ответственности²³.

Таким образом, определенный ч. 5 ст. 19.8 КоАП размер административного штрафа обусловлен особой защитой государством антимонопольного законодательства и зависит от статуса лица, привлекаемого к ответственности.

Но на практике все же возникают проблемы в получении антимонопольным органом необходимых сведений, а санкция в виде административного штрафа, предусмотренного ч. 5 ст. 19.8 КоАП, не всегда является достаточной эффективной.

Зачастую при расследовании картелей и иных антиконкурентных соглашений антимонопольный орган сталкивается с неправомерным поведением участников сговора, которое выражается в намеренном сокрытии либо непредставлении информации.

Как известно, картель является наиболее опасной формой антиконкурентного соглашения, за которое предусмотрена как административная (ст. 14.32 КоАП), так и уголовная ответственность (ст. 178 УК РФ).

Однако заключение картельного соглашения необходимо еще доказать. Запрос информации в рамках ст. 25 Закона о защите конкуренции является одним из основных инструментов получения доказательств антимонопольным органом. Как правило, информация запрашивается не только у сторон предполагаемого сговора, но и у иных участников рынка.

При этом возникает ситуация, когда лицо, получившее запрос, намеренно его игнорирует, не представляет запрашиваемую информацию, либо представляет ее значительно позже. Такое неправомерное поведение вызывает определенные трудности в получении доказательств, тормозит процесс расследования картелей и рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Как известно, лицо подлежит привлечению к административной ответственности за каждый факт непредставления информации по запросу антимонопольного органа [7]. Факт привлечения к административной ответственности прекращает правонарушение, но неисполнение повторного запроса антимонопольного органа образует новое самостоятельное правонарушение, за которое лицо также подлежит привлечению к ответственности²⁴.

Таким образом, возникает ситуация, когда лицо, не представив информацию, привлекается к административной ответственности. В свою очередь антимонопольный орган повторно направляет аналогичный запрос с целью получения необходимых сведений, не получает ответ, и все повторяется снова. Подобная ситуация нередка в правоприменительной практике и усложняет

²¹ Федеральный закон от 02.12.2013 № 343-ФЗ «О внесении изменения в статью 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // См.: СЗ РФ. 09.12.2013. № 49 (ч. I). Ст. 6344; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.01.2013 № 1-П // См.: СЗ РФ. 28.01.2013. № 4. Ст. 304.

²² Федеральный закон от 02.12.2013 № 343-ФЗ «О внесении изменения в статью 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // См.: СЗ РФ. 09.12.2013. № 49 (ч. I). Ст. 6344; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.01.2013 № 1-П // См.: СЗ РФ. 28.01.2013. № 4. Ст. 304.

²³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.04.2001 № 7-П // См.: СЗ РФ. 04.06.2001. № 23. Ст. 2409; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26.11.2012 № 28-П // См.: СЗ РФ. 10.12.2012. № 50 (ч. 6). Ст. 7124; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.01.2013 № 1-П // См.: СЗ РФ. 28.01.2013. № 4. Ст. 304.

²⁴ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 18.01.2022 № 302-ЭС21-2560 по делу № А69-2047/2020 // СПС Консультант-Плюс (Дата обращения: 05.02.2024).

процесс проведения основного расследования картеля и рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, а также препятствует рассмотрению заявлений в установленные законом сроки. Тем более что максимальный административный штраф в размере 500 тыс. руб., предусмотренный ч. 5 ст. 19.8 КоАП, назначается крайне редко.

В результате встает вопрос справедливости и соразмерности административной ответственности должностных и юридических лиц, предусмотренной ч. 5 ст. 19.8 КоАП, а также эффективности применения штрафных санкций в случае намеренного уклонения лицом от обязанности представления сведений по требованию антимонопольного органа.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации «...конституционными требованиями справедливости и соразмерности предопределяется дифференциация публично-правовой ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обусловливающих индивидуализацию при применении тех или иных мер государственного принуждения»²⁵.

Некоторые хозяйствующие субъекты, пытаясь скрыть картельный сговор, зачастую исходят из соотношения размера санкций, предусмотренных ч. 5 ст. 19.8 КоАП и ст. 14.32 КоАП. Ведь понести определенные «издержки» в виде штрафа, предусмотренного ч. 5 ст. 19.8 КоАП, кажется более привлекательным вариантом, чем нести ответственность по ст. 14.32 КоАП и/или ст. 178 УК РФ.

Также стоит обратить внимание на следующее: в особом мнении судья А. Н. Кокотов отметил усложненную процедуру возбуждения дела об административном правонарушении, сбора, оформления и исследования доказательств, что направлено на последующее всестороннее, полное, объективное и своевременное рассмотрение дела, вынесение решения и его исполнение. Указанные положения КоАП выступают для хозяйствующих субъектов в качестве гарантий и направлены на компенсацию повышенного размера санкций за нарушение антимонопольного законодательства²⁶.

Однако в данном случае возникает своего рода ситуация «затягивания процесса доказывания» при проведении основного первоначального расследования правонарушения — картеля: в случае нарушения обязанности представления информации в антимонопольный орган

лицо привлекается к административной ответственности в порядке, установленном КоАП, что приводит к определенным временным и трудовым затратам должностных лиц антимонопольной службы на рассмотрение дела об административном правонарушении по ч. 5 ст. 19.8 КоАП и вызывает соответствующие сложности в получении необходимых доказательств при расследовании антиконкурентных соглашений.

Поэтому, привлекая лицо к административной ответственности в случае нарушения обязанности представления информации в антимонопольный орган, необходимо исходить из каждого конкретного случая и выбранной модели поведения хозяйствующего субъекта — добросовестной либо недобросовестной.

Судья А. Н. Кокотов подчеркивает, что «...значение имеет также то, насколько совершение лицом административного правонарушения зависит от его собственного свободного волеизъявления; не предопределено ли решающим образом совершение правонарушения действующим ответственно и разумно субъектом внешними по отношению к нему правовыми и правоприменительными обстоятельствами, такими, например, как неопределенность состава правонарушения, неразграниченность составов разных правонарушений, отсутствие надлежащих средств предотвращения объективного вменения. Одно дело, когда совершение правонарушения зависит исключительно от лица, преступающего закон, и другое дело, когда в той или иной сфере правового регулирования крайне трудно не нарушить какое-либо предписание, даже действуя предельно разумно и ответственно»²⁷.

Также дополнительно стоит учесть, что Конституционный Суд Российской Федерации, указывая на значительность штрафных санкций за нарушение антимонопольного законодательства, рассматривал дело в 2013 г., а сама ч. 5 ст. 19.8 КоАП в первоначальной редакции была внесена Федеральным законом от 22.06.2007 № 116-ФЗ. По прошествии более чем 10 лет ситуация в российской экономике подверглась определенным изменениям, и вполне возможно, для некоторых хозяйствующих субъектов с большим объемом выручки штрафные санкции и вовсе не кажутся значительными по размеру.

Так, Правительством Российской Федерации были в два раза увеличены предельные значения годового дохода для микро- (с 60 млн руб. до 120 млн руб.), малых (с 400 млн руб. до 800 млн руб.) и средних предприятий (с 1 млрд руб. до 2 млрд руб.)²⁸.

²⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.07.1999 № 11-П // См.: СЗ РФ. 26.07.1999. № 30. Ст. 3988; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.01.2013 № 1-П // См.: СЗ РФ. 28.01.2013. № 4. Ст. 304.

²⁶ Особое мнение Судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Н. Кокотова к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 17.01.2013 № 1-П // См.: СЗ РФ. 28.01.2013. № 4. Ст. 304.

²⁷ Там же.

²⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 04.04.2016 № 265 «О предельных значениях дохода, полученного от осуществления предпринимательской деятельности, для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства» // См.: СЗ РФ. 11.04.2016. № 15. Ст. 2097.

Таким образом, рассматривая вопрос о наложении административного штрафа на определенных лиц, необходимо учитывать не только их имущественное и финансовое положение, но и избранную линию поведения при совершении правонарушения. Однако не всегда наложение штрафа способствует правомерному поведению и приводит к получению запрашиваемых сведений в рамках проведения основного расследования антиконкурентных соглашений.

4. Сравнение административной ответственности, предусмотренной ч. 5 ст. 19.8 КоАП, с административной ответственностью, предусмотренной ст. 17.7 КоАП

Как уже было отмечено выше, законодатель преследует цели предупреждения совершения новых правонарушений как самими правонарушителями, так и другими лицами, а также стимулирования правомерного поведения хозяйствующих субъектов.

Поэтому целесообразно рассмотреть вопрос о введении дополнительного состава административной ответственности в КоАП за повторное непредставление информации в антимонопольный орган при выявлении картелей и иных антиконкурентных соглашений.

С этой целью рассмотрим ст. 17.7 КоАП и сравним ее с ч. 5 ст. 19.8 КоАП.

Так, ст. 17.7 КоАП предусмотрено, что умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом, а равно законных требований следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 1 тыс. руб. до 1,5 тыс. руб.; на должностных лиц — от 2 тыс. руб. до 3 тыс. руб. либо дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года; на юридических лиц — от 50 тыс. руб. до 100 тыс. руб. либо административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

Обратим внимание на следующие ключевые особенности ст. 17.7 КоАП:

1. Данная статья помимо штрафа предусматривает также дисквалификацию должностных лиц на срок от шести месяцев до одного года и административное приостановление деятельности юридических лиц на срок до 90 суток.

Как известно, административное приостановление деятельности назначается только в случаях, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания (ч. 1 ст. 3.12 КоАП). Кроме того, данный вид наказания применяется в случаях, определенных ч. 1 ст. 3.12 КоАП. Порядок применения дисквалификации установлен ст. 3.11 КоАП.

2. Лицо привлекается к административной ответственности при невыполнении требований к должностному лицу, т. е. если лицо осознает или не осознает, но обязано осознавать противоправный характер своих действий (бездействия).

3. Рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 17.7 КоАП, осуществляется судами общей юрисдикции (ч. 1 ст. 23.1 КоАП). При совершении правонарушения юридическими лицами или должностными лицами, замещающими должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, дело рассматривается судьями районных судов, в остальных случаях — мировым судьей (ч. 3 ст. 23.1 КоАП).

Как показывает судебная практика, должностными лицами антимонопольного органа довольно редко применяется ст. 17.7 КоАП при непредставлении информации в рамках административного производства. Кроме того, в большинстве случаев на правонарушителя налагается административный штраф, который в значительной мере уступает размеру штрафа для юридических лиц, предусмотренного ч. 5 ст. 19.8 КоАП²⁹.

Однако на практике наказания в виде дисквалификации должностного лица и приостановления деятельности юридического лица все же применяются в довольно редких случаях³⁰.

Но, несмотря на определенные недостатки, ст. 17.7 КоАП имеет преимущество по сравнению с ч. 5 ст. 19.8 КоАП в виде возможности назначить в качестве наказания дисквалификацию должностного лица и административное приостановление деятельности юридического лица на определенный срок.

Штраф не всегда обладает достаточной эффективностью для предупреждения наиболее опасных правонарушений.

Картели нередко заключаются в таких стратегически важных сферах экономики, как дорожное строительство, поставка лекарственных средств и медицинских изделий, продуктов питания, сделки с недвижимостью³¹, где нередким является наступление

²⁹ Решения Свердловского областного суда от 16.03.2023 по делу № 71-108/2023, от 13.09.2023 по делу № 71-329/2023; Решение Московского городского суда от 14.07.2020 № 7-5750/2020 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 05.02.2024).

³⁰ Постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 13.07.2023 № 16-3831/2023; Решение Московского городского суда от 06.09.2018 по делу № 7-10249/2018; Постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 28.04.2023 № П16-2305/2023 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 05.02.2024).

³¹ Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2022 год. С. 62—74 // <https://fas.gov.ru/documents/689041> (Дата обращения: 05.02.2024).

общественно опасных последствий, затрагивающих интересы государства, большого числа контрагентов и потребителей (например, в виде недопоставки из-за завышенных цен жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов в медицинские учреждения, экономически необоснованного роста цен на топливо и т. д.).

Как отмечает М.А. Хамуков, «ущерб российской экономике от картелизации только в секторе государственных закупок может быть сопоставим с последствиями кризисных явлений или международных санкций» [3, с. 4].

Таким образом, на основании изложенного, в рамках выявления картелей целесообразно рассмотреть вопрос о введении дополнительного состава правонарушения в КоАП при повторном неисполнении обязанности представления информации по требованию антимонопольного органа, который бы предусматривал в качестве наказания помимо штрафа дисквалификацию должностных лиц и административное приостановление деятельности юридических лиц на определенный срок. Именно угроза применения данных видов наказания может стимулировать развитие правомерного поведения хозяйствующих субъектов и уменьшить случаи непредставления информации на практике, что в свою очередь приведет к более эффективному расследованию антиконкурентных соглашений и своевременному получению доказательств.

Закключение

Картели и иные антиконкурентные соглашения являются серьезной угрозой экономической безопасности Российской Федерации. Антимонопольный орган обеспечивает их выявление и пресечение, в том числе используя запросы о предоставлении информации в качестве инструмента сбора доказательств.

Неисполнение обязанности представления сведений в антимонопольный орган посягает на установленный законом порядок управления, подрывает основы государства и нарушает нормальное функционирование государственных институтов.

С целью предупреждения совершения наиболее опасных антиконкурентных правонарушений целесообразно рассмотреть вопрос об установлении административной ответственности за повторное непредставление информации по запросу антимонопольного органа. ■

Список источников [References]

1. Интернет-интервью с Г.Г. Радионовым, начальником Управления по борьбе с картелями ФАС России: «Государство против картелей: накопленный опыт, ключевые результаты и дальнейшие перспективы» / [Электронный ресурс] URL:

<https://www.consultant.ru/law/interview/radionov/> (Дата обращения: 22.02.2024) [Internet interview with G.G. Radionov, Head of the Department for Combating Cartels of the FAS Russia: "State against cartels: accumulated experience, key results and future prospects" / [Electronic resource] URL: <https://www.consultant.ru/law/interview/radionov/> (Accessed: 22.02.2024) (In Russ.)]

2. Тесленко А.В. Уголовно наказуемое ограничение конкуренции: закон, теория, практика: Монография. М.: Проспект. 2023. 164 с. ISBN: 978-5-392-40096-6 [Teslenko A.V. Criminal restriction of competition: law, theory, practice: Monograph. M.: Prospect. 2023. 164 p. ISBN: 978-5-392-40096-6, (In Russ.)]
3. Хамуков М.А. Развитие инструментария антикартельного управления в российской промышленности / Дисс. на соискание ученой степени к.э.н. М., 2018. 150 с. [Hamukov M.A. Development of anti-cartel management tools in the Russian industry / Diss. for the degree of candidate of economic sciences. M., 2018. 150 p. (In Russ.)]
4. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть вторая (15–20 главы) / Р.В. Амелин, М.Б. Добробаба, М.Э. Капитанец [и др.]; Под редакцией Л.В. Чистяковой. М.: ГроссМедиа, 2019. Т. 1. Часть вторая (15–20 главы). 2019. 1120 с. ISBN 978-5-4230-0632-7 [Article commentary on the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation. Part two (15-20 chapters) / R.V. Amelin, M.B. Dobrobaba, M.E. Kapitanets [et al.]; ed. by L.V. Chistyakova. M.: GrossMedia, 2019. T. 1. Part two (15-20 chapters). 2019. 1120 p. ISBN 978-5-4230-0632-7, (In Russ.)]
5. Процедуры в конкурентном праве / Ю.И. Абакумова, О.Р. Афанасьева, А.В. Борисов [и др.]. М.: Проспект, 2019. 296 с. [Procedures in Competition Law / Yu.I. Abakumova, O.R. Afanasyeva, A.V. Borisov [et al.]. M.: Prospect, 2019. 296 p. ISBN 978-5-392-28481-8, <https://doi.org/10.31085/9785392284818-2019-296>. EDN YRZBJ (In Russ.)]
6. Башлаков-Николаев И.В. Правовой институт запроса информации антимонопольным органом (статья 25 Закона о защите конкуренции): проблемы и возможности совершенствования // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 4 (32). С. 26—35, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-4-32-26-35> [Bashlakov-Nikolaev I.V. The legal institution of requesting information by the antimonopoly authority (Article 25 of the Law on Protection of Competition): problems and opportunities for improvement // Russian Competition Law and Economy. 2022;(4(32)):26-35, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-4-32-26-35>]
7. Вовкивская Л.В., Савостина Е.В. Аналитический обзор судебных дел, рассмотренных с участием

антимонопольных органов // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 1 (29). С. 80—84, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-80-84> [Vovkivskaya L.V., Savostina E.V. Analytical review of court cases considered with the participation of antimonopoly authorities // Russian Competition Law and Economy. 2022;(1(29)):80-84, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-80-84>]

Сведения об авторе

Карсанов Заурбек Игоревич: заместитель начальника отдела цифровых расследований Управления по борьбе с картелями ФАС России
karsanov@fas.gov.ru

Статья поступила в редакцию: 30.01.2024
Одобрена после рецензирования: 19.02.2024
Принята к публикации: 28.02.2024
Дата публикации: 29.03.2024

The article was submitted: 30.01.2024
Approved after reviewing: 19.02.2024
Accepted for publication: 28.02.2024
Date of publication: 29.03.2024