

УДК 340:342
Научная специальность 5.1.2
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-20-31>

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

Превентивные меры антимонопольного контроля в законодательстве государств — участников СНГ

Кузнецова О.Н.,
ФАС России,
125993, Россия, г. Москва,
Садовая-Кудринская ул., д. 11

Аннотация

Проведен анализ законодательства государств — участников СНГ в части норм, регулирующих применение превентивных мер антимонопольного реагирования. Исследовано развитие институтов предостережения и предупреждения в России и странах СНГ, а также последствия применения данных институтов для участников экономических отношений.

В результате проведенного анализа сделан вывод о том, что несмотря на наличие ряда вопросов, связанных с применением института предупреждений, данный и иные рассматриваемые превентивные механизмы антимонопольного контроля доказали свою эффективность, поскольку позволяют своевременно и оперативно обеспечивать устранение угрозы нарушения антимонопольного законодательства, приводить отношения участников товарного рынка в правовое русло.

При этом многообразие мер, направленных на профилактику нарушений антимонопольного законодательства в конкурентном праве государств — участников СНГ, свидетельствует о наличии перспектив для развития превентивных мер антимонопольного контроля, в том числе в российском законодательстве.

Ключевые слова: антимонопольные органы государств — участников СНГ; антимонопольное законодательство; институты предупреждения и предостережения; превентивные меры; коллегиальные органы ФАС России; полномочия антимонопольного органа.

Для цитирования: Кузнецова О.Н. Превентивные меры антимонопольного контроля в законодательстве государств — участников СНГ // Российское конкурентное право и экономика. 2024. № 3 (39). С. 20-31. <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-20-31>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов

Preventive Antitrust Control Measures in the Legislation of the CIS Member States

Oksana N. Kuznetsova,
FAS Russia,
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11,
Moscow, 125993, Russia

Abstract

An analysis of the legislation of the CIS countries in terms of norms regulating the application of preventive measures of antimonopoly response has been conducted.

The development of institutions of warning and prevention in Russia and CIS countries, as well as the consequences of applying these institutions for participants in economic relations, has been researched.

As a result of the analysis, it was concluded that despite the presence of several issues related to the application of the institution of warnings, this and other preventive mechanisms of antimonopoly control have proven their effectiveness, as they allow for timely and operational elimination of the threat of violation of antimonopoly legislation, bringing the relations of market participants into a legal framework.

At the same time, the diversity of measures aimed at preventing violations of antimonopoly legislation in the competitive law of CIS countries indicates the presence of measures for the development of preventive methods of antimonopoly control, including in Russian legislation.

Keywords: antimonopoly authorities of CIS countries; antimonopoly legislation; institutions of warning and prevention; preventive measures; collegiate bodies of the FAS of Russia; powers of the antimonopoly authority.

For citation: Kuznetsova O.N. Preventive antitrust control measures in the legislation of the CIS member states // Russian Competition Law and Economy. 2024;(3(39)):20-31, (In Russ.). <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-20-31>

The author declare no conflict of interest

В государствах — участниках СНГ как на законодательном уровне, так и в правоприменении в настоящее время большое внимание уделяется профилактике нарушений антимонопольного законодательства.

В частности, тема «Предупреждение нарушений антимонопольного законодательства государств — участников СНГ» обсуждалась в рамках прошедшего в ноябре 2023 г. в Ереване 41-го заседания Штаба по совместным расследованиям нарушений антимонопольного законодательства государств — участников СНГ¹.

Государство заинтересовано в том, чтобы антимонопольные нарушения были сведены к минимуму или исключены, поскольку их негативные последствия, даже в случае их своевременного выявления и пресечения, могут оказаться настолько существенными, что восстановление конкурентных условий деятельности отдельных рынков или отраслей может быть невозможно [1, с. 10—14]. В связи с этим в последние годы наблюдается смещение приоритетов в деятельности антимонопольных органов на предупреждение антимонопольных нарушений.

В Российской Федерации в первой из стран СНГ в антимонопольное законодательство были введены институты предостережения и предупреждения с вступлением в силу в январе 2012 г. Федерального закона от 06.12.2011 № 401-ФЗ².

В первоначальной редакции ст. 25⁷ Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) предостережение могло быть направлено исключительно должностному лицу хозяйствующего субъекта. Основанием для направления предостережения являлось публичное заявление должностного лица хозяйствующего субъекта о планируемом поведении на товарном рынке, если такое поведение может привести к нарушению антимонопольного законодательства и при этом отсутствуют основания для возбуждения и рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Возможность направления предостережения должностному лицу органа власти появилась позднее с принятием Федерального закона от 05.10.2015 № 275-ФЗ³, которым в ст. 25⁷ Закона о защите конкуренции были

внесены соответствующие поправки. При этом для направления предостережения должностному лицу органа власти данной статьей устанавливалось иное, в отличие от должностного лица хозяйствующего субъекта, основание, а именно не публичное заявление, а информация о планируемых таким должностным лицом действиях (бездействии), способных привести к нарушению антимонопольного законодательства, если при этом отсутствуют основания для возбуждения и рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

В настоящее время порядок направления предостережения и его форма утверждены Приказом ФАС России от 12.04.2022 № 285/22⁴.

Что касается предупреждений, то в первоначальной редакции ст. 39¹ Закона о защите конкуренции предупреждение могло быть выдано хозяйствующему субъекту, занимающему доминирующее положение, в случае выявления признаков нарушения п. 3 и 5 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции (навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора, а также экономически или технологически не обоснованные отказ либо уклонение от заключения договора с отдельными покупателями (заказчиками) в случае наличия возможности производства или поставок соответствующего товара).

Указанной нормой закона устанавливалось, что принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении указанных пунктов Закона о защите конкуренции без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

Уже в первые годы применения данного института отмечалась довольно высокая статистика добровольного исполнения предупреждений, свидетельствующая об эффективности такого механизма⁵.

¹ Заседание Штаба по совместным расследованиям нарушений антимонопольного законодательства государств — участников СНГ / https://cis.minsk.by/news/26379/v_erevane_sostojalos_zasedanie_shtaba_po_sovmestnym_rassledovaniyam_narushenij_antimonopolnogo_zakonodatelstva_gosudarstv_%E2%80%93_uchastnikov_sng (Дата обращения: 01.08.2024).

² 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 12.12.2011. № 50. Ст. 7343.

³ 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 12.10.2015. № 41 ч. I. Ст. 5629.

⁴ Приказ ФАС России от 12.04.2022 № 285/22 «Об утверждении порядка направления предостережения о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства, и его формы» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202207220007?ysclid=l5weilng2e594966804> (Дата обращения: 26.04.2024).

⁵ Как следует из Письма ФАС России от 30.08.2016 № ИА/59698/16 «Рекомендации по порядку применения ст. 39¹ Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в 2012 г. антимонопольными органами было выдано 1423 предупреждения, из них в установленный срок исполнено хозяйствующими субъектами 1178 предупреждений, судами отменено 2 предупреждения. В 2013 г. антимонопольными органами было выдано 1759 предупреждений, из них в установленный срок исполнено хозяйствующими субъектами 1444 предупреждения, судами отменено 4 предупреждения. В 2014 г. антимонопольными органами было выдано 1928 предупреждений, из них в установленный срок исполнено хозяйствующими субъектами 1489 предупреждений, судами отменено 4 предупреждения. В 2015 г. антимонопольными органами было выдано 2362 предупреждения, из них в установленный срок исполнено хозяйствующими субъектами 2045 предупреждений, судами отменено всего 15 предупреждений. — *Прим. авт.*

В январе 2016 г. с вступлением в силу Федерального закона от 05.10.2015 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (так называемого четвертого антимонопольного пакета) произошло расширение круга лиц, в отношении которых может быть выдано предупреждение, содержание предупреждения было дополнено, и введены новые основания для выдачи предупреждения.

В частности, основанием для выдачи предупреждения в новой редакции закона стало выявление признаков недобросовестной конкуренции практически во всех ее проявлениях, за исключением признаков недобросовестной конкуренции, связанной с приобретением и использованием исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации товаров, работ или услуг, использованием результатов интеллектуальной деятельности, а также связанной с созданием смешения.

Помимо этого, основанием для выдачи предупреждения стало являться нарушение установленного ст. 15 Закона о защите конкуренции запрета на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) органов власти, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации.

Порядок выдачи предупреждения и его форма утверждены Приказом ФАС России от 22.01.2016 № 57/16⁶.

Анализ практики применения вышеуказанных законодательных изменений за последние годы также демонстрирует их эффективность.

Так, за 2019 г. ФАС России и ее территориальными органами было выдано 3110 предупреждений, выполнено из которых 2505 в срок и надлежащим образом. А это значит, что антимонопольный орган не возбудил такое количество антимонопольных и административных дел и при этом предотвратил нарушения и их негативные последствия для конкуренции.

В 2023 г. количество выданных предупреждений составило 1966, из них исполнено 1738. При этом отмечается рост количества исполненных предупреждений по отношению к выданным с 2019 по 2023 г. на 7,9% а также рост доли выданных предупреждений в указанный период в сумме принятых антимонопольным органом предупреждений и дел о нарушении антимонопольного за-

конодательства с 50,6 до 57% соответственно⁷, что свидетельствует о развитии превентивной направленности антимонопольного контроля.

Несмотря на вышеуказанные статистические данные, свидетельствующие, на наш взгляд, о достижении основной цели введения в российском законодательстве института предупреждений, а именно «пресечение отдельных нарушений Закона о защите конкуренции на ранних стадиях их совершения» [2, с. 829], отношение научного сообщества к данному механизму антимонопольного регулирования, высказываемое в юридической литературе, далеко не однозначно.

Так, К. Чоракаев в своей статье «Реформирование института предупреждения антимонопольного органа» называет предупреждение излишним правовым инструментом, препятствующим полноценному развитию антимонопольной практики в стране, поскольку он способствует тому, что ФАС России принимает акты о нарушении хозяйствующим субъектом антимонопольного законодательства, не проводя полноценного анализа рынка и расследования [3].

В статье «Обновление концепции антимонопольного регулирования» [4] авторы высказывают мнение о наличии проблемы при оспаривании предупреждений, связанной, по их мнению, с отсутствием четкого разделения между признаком нарушения и его фактом, который может быть установлен только при рассмотрении антимонопольного дела.

По мнению К. А. Писенко, в рамках института предупреждения понятие «признаки нарушения антимонопольного законодательства» трансформировалось в своей сути в понятие «нарушение антимонопольного законодательства». Граница между этими понятиями сохранилась, таким образом, только для тех видов нарушений антимонопольного законодательства, по которым не предусмотрена выдача предупреждений и действует общая процедура. Выявленный сумбур в понятиях ставит в трудное положение не только подконтрольные антимонопольному органу субъекты, но и судебную практику, вынужденную в запутанном правовом поле антимонопольного контроля искать верные интерпретации, соответствующие духу антимонопольного закона [5].

Однако, на наш взгляд, более обоснованной является позиция авторов научно-практического комментария «Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации о применении судами антимонопольного законодательства», согласно которой понятия «признаки нарушения антимонопольного законодательства», «нарушение антимонопольного

⁶ Приказ ФАС России от 22.01.2016 № 57/16 «Об утверждении Порядка выдачи предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства» // <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201604120064> (Дата обращения: 26.04.2024).

⁷ Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2023 г. <https://fas.gov.ru/documents/689569> (Дата обращения: 01.08.2024).

законодательства» и «факт нарушения антимонопольного законодательства», несомненно, не являются синонимами. В противном случае отсутствовал бы сам смысл в законодательном закреплении института предупреждения, поскольку установление факта нарушения антимонопольного законодательства, содержащего все признаки состава такого нарушения, должно влечь не предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, а возбуждение производства по делу о соответствующем административном правонарушении [6, с. 122].

В рассматриваемом споре объективным представляется мнение представителей судейского сообщества, которые отмечают положительный эффект для участников экономических отношений от введения института предупреждения. Так, по мнению председателя судебного состава Арбитражного суда Северо-Западного округа И. Г. Савицкой «несмотря на возникновение при реализации института предупреждения вопросов, требующих своего практического разрешения, данный правовой механизм, как показала судебная практика по рассмотрению споров с участием антимонопольных органов, в целом положительно воспринимается участниками экономических отношений (как теми, в чей адрес направлено предупреждение, так и теми, чьи права были оперативно восстановлены) и способствует снижению количества возбуждаемых дел о нарушении антимонопольного законодательства и, как следствие, уменьшению нагрузки на суды» [7].

В целях всесторонней оценки практики применения рассматриваемых институтов предупреждения и предотвращения, а также иных превентивных мер антимонопольного контроля обратимся к анализу развития данных механизмов в законодательстве стран СНГ.

Превентивные механизмы антимонопольного регулирования в государствах — участниках СНГ начинают активно развиваться примерно в тот же период, когда в Российской Федерации был принят и начал применяться четвертый антимонопольный пакет.

Так, в законодательство Кыргызской Республики положения о предостережении были введены в январе 2015 г.⁹

В соответствии с первоначальной редакцией ст. 18-1 Закона Кыргызской Республики «О конкуренции» предостережение направлялось только хозяйствующим субъектам. При этом основанием для направления предостережения являлось публичное заявление о планируемом

поведении на товарном рынке, если такое поведение может привести к нарушению антимонопольного законодательства и при этом отсутствуют основания для возбуждения и рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Законом №96 от 22 июля 2019 г. в Закон Кыргызской Республики «О конкуренции» были внесены изменения, в соответствии с которыми расширен перечень лиц, которым может быть направлено предостережение, а именно данный перечень дополнен государственным органом, органом местного самоуправления.

Также расширены основания для направления предостережения, в частности, помимо публичного заявления о поведении хозяйствующего субъекта основанием для направления предупреждения стала также являться информация о планируемых действиях государственного органа, органа местного самоуправления на товарном рынке.

Положения о предупреждении были введены позднее, а именно с принятием 20 января 2022 г. Закона «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики “О конкуренции”» №8⁹.

Основанием для выдачи предупреждения в соответствии со ст. 18-2 названного Закона является наличие признаков ряда нарушений, связанных со злоупотреблением доминирующим положением¹⁰, а также признаки недобросовестной конкуренции и нарушений запретов на акты и действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, направ-

⁹ С принятием Закона Кыргызской Республики от 21.01.2015 №22 «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» // <https://cbd.minjust.gov.kg/203356/edition/1236940/ru> (Дата обращения: 01.08.2024).

⁹ Закон «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики “О конкуренции”» от 20.01.2022 №8 // <https://cbd.minjust.gov.kg/203356/edition/1236940/ru> (Дата обращения: 01.08.2024).

¹⁰ В частности, навязывание контрагенту условий договора, не выгодных для него или не относящихся к предмету договора (необоснованные требования передачи финансовых средств, иного имущества, имущественных прав, рабочей силы контрагента и др.); включение в договор дискриминирующих или привилегированных условий, которые ставят контрагента в неравное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами; навязывание контрагенту (потребителю) условий, обязывающих заключить договор только с определенным производителем или покупателем; согласие заключить договор лишь при условии внесения в него положений, касающихся товаров, в которых контрагент или потребитель не заинтересован; необоснованный отказ от выполнения условий договора, не связанный с форс-мажорными обстоятельствами; экономически или технологически не обоснованные отказ либо уклонение от заключения договора с отдельными покупателями (заказчиками) в случае наличия возможности производства или поставок соответствующего товара, а также в случае, если такой отказ или такое уклонение прямо не предусмотрены нормативными правовыми актами Кыргызской Республики или судебными актами; экономически, технологически и иным образом не обоснованное установление различных цен (тарифов) на один и тот же товар, если иное не установлено законодательством Кыргызской Республики. — *Прим. авт.*

ленные на недопущение, ограничение либо устранение конкуренции, включая нарушение запрета на антиконкурентные соглашения органов власти (п. 3-6, 9, 10, 13 ст. 6 и ст. 8 и 9 Закона Кыргызской Республики «О конкуренции»).

В 2014 г. о планируемом введении в антимонопольное законодательство Республики Казахстан институтов предостережения и предупреждения заявил в ходе брифинга в Службе центральных коммуникаций при Президенте Республики Казахстан председатель Агентства по защите конкуренции Галым Оразбаков¹¹.

Реализованы данные планы были с принятием Предпринимательского кодекса Республики Казахстан в октябре 2015 г.¹² (далее — Предпринимательский кодекс РК), в котором в ст. 198 и 199 были введены положения соответственно о предостережении и уведомлении, практически одновременно с развитием рассматриваемых предупредительных институтов в законодательстве Кыргызской Республики.

В соответствии со ст. 198 Предпринимательского кодекса РК предостережение о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению законодательства Республики Казахстан в области защиты конкуренции, направляется антимонопольным органом в письменной форме должностному лицу субъекта рынка, государственного органа, местного исполнительного органа в целях предупреждения нарушения законодательства Республики Казахстан в области защиты конкуренции.

Основанием для направления предостережения, в отличие от законодательства иных стран СНГ, где применяется данный институт, является исключительно публичное заявление соответствующего должностного лица о планируемом поведении на товарном рынке¹³. Информация, поступившая в антимонопольный орган из других источников, в качестве основания для направления предостережения в антимонопольном законодательстве Республики Казахстан не указана.

Что касается уведомления, то данный институт по своей сути аналогичен применяемому в иных странах предупреждению. В соответствии с первоначальной редакцией ст. 199 Предпринимательского кодекса РК, действовавшей до 1 января 2017 г., уведомление вы-

давалось лишь при наличии признаков отдельных нарушений, связанных со злоупотреблением доминирующим положением, а именно:

- установление ограничений на перепродажу купленных у монополиста товаров по территориальному признаку, кругу покупателей, условиям покупки, а также количеству, цене;
- необоснованный отказ от заключения договора или от реализации товара с отдельными покупателями при наличии возможности производства или реализации соответствующего товара либо уклонение, выразившееся в непредставлении ответа на заключение такого договора в срок, превышающий тридцать календарных дней;
- необоснованное сокращение объемов производства и (или) поставки или прекращение производства и (или) поставки товаров, на которые имеются спрос или заказы потребителей, при наличии возможности производства или поставки.

В дальнейшем с принятием Закона Республики Казахстан от 28.12.2016 № 34-VI о внесении изменений в Предпринимательский кодекс указанная норма стала распространяться на все составы недобросовестной конкуренции (ст. 177—191) Предпринимательского кодекса, а также злоупотребление доминирующим и монопольным положением в действиях (бездействии) субъекта рынка, за исключением пп. 1 ст. 174¹⁴.

В мае 2018 г. сфера применения уведомлений была еще более расширена в результате распространения на антиконкурентные согласованные действия, антиконкурентные вертикальные соглашения субъектов рынка, определенные в п. 2 ст. 169 Предпринимательского кодекса, а также на антиконкурентные действия (бездействие), соглашения органов власти и организаций, наделенных функциями регулирования деятельности субъектов рынка.

В первые три года с момента расширения института уведомлений их количество, направленное антимонопольным органом, выросло в разы со 151 в 2017 г. до 874 в 2020 г. [3].

В настоящее время уведомления направляются антимонопольным органом Республики Казахстан при наличии признаков большинства нарушений антимонопольного законодательства. Исключения помимо вышеуказанного вида злоупотребления доминирующим положением составляют лишь картельные и иные (за исключением вертикальных) ограничивающие конкуренцию соглашения между субъектами рынка и координация экономической деятельности (п. 5 ст. 169 Предпринимательского кодекса).

¹¹ URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31541089 (Дата обращения: 01.08.2024).

¹² Кодекс Республики Казахстан от 29.10.2015 № 375-V «Предпринимательский кодекс Республики Казахстан» // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38259854&pos=3;-106#pos=3;-106 (Дата обращения: 26.04.2024).

¹³ Если такое поведение может привести к нарушению законодательства в области защиты конкуренции и при этом отсутствуют основания для проведения расследования. — *Прим. авт.*

¹⁴ Установление, поддержание монопольно высоких (низких) или монополистически низких цен. — *Прим. авт.*

Статистика вынесения Агентством уведомлений и направления предостережений за период с 2022 по 2023 г. выглядит следующим образом:

- в 2022 г. вынесено 508 уведомлений, из которых исполнено 430 уведомлений, или 84,6% (в 2021 г. — 79,2%), и направлено 33 предостережения;
- в 2023 г. вынесено 238 уведомлений, исполнение которых остается стабильным на уровне 85% (в 2022 г. — 84,6%), и 56 предостережений.

Как видно, количество выданных уведомлений в разы превышает количество предостережений, что, на наш взгляд, свидетельствует о том, что институт уведомлений применяется антимонопольным органом Республики Казахстан более активно. Вместе с тем в 2023 г. по отношению к 2022 г. наблюдается рост количества вынесенных предостережений на 70%, что указывает на развитие практики применения данного института в превентивных целях.

Следует отметить важную особенность антимонопольного законодательства Республики Казахстан в части применения института уведомлений. В частности, в случае если в течение одного календарного года с момента вынесения уведомления антимонопольный орган обнаружит в действиях (бездействии) той же организации признаки того же нарушения законодательства Республики Казахстан в области защиты конкуренции, антимонопольный орган выносит решение о проведении расследования без направления уведомления.

В законодательстве Республики Беларусь впервые институт «мягкого права» появился в 2018 г. с принятием новой редакции Закона Республики Беларусь «О противодействии монополистической деятельности» от 8 января 2018 г. № 98-З¹⁵ (далее — Закон № 98-З), которым введены институты предупреждения и предостережения.

В данной редакции закона лицом, в адрес которого может быть направлено предостережение, указано должностное лицо юридического лица, в том числе государственного органа. В качестве оснований для направления предостережения указаны: публичное заявление такого лица о планируемом поведении на товарном рынке, если такое поведение может привести к нарушению антимонопольного законодательства, либо иная информация о планируемых таким лицом действиях (бездействии), которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства (ст. 16 Закона № 98-З).

За 6 лет (с 2018 по 2023 г.) антимонопольным органом Республики Беларусь направлено пять предостережений, выдано 130 предупреждений из них исполнено 101¹⁶.

3 апреля 2024 г. принят закон Республики Беларусь № 364-З Об изменении Закона Республики Беларусь «О противодействии монополистической деятельности и развитию конкуренции» (далее — Закон № 364-З), который вступил в силу 7 июля 2024 г.

Названным Законом в том числе внесены изменения в ст. 16, определяющие порядок выдачи предостережений. В частности, субъектный состав лиц, которым может быть направлено предостережение, дополнен хозяйствующими субъектами.

Скорректированы основания для направления предостережения, а именно к таким основаниям вместо публичного заявления о планируемом поведении, если такое поведение может привести к нарушению антимонопольного законодательства, отнесены (при тех же негативных последствиях) публичное заявление о планируемом действии (бездействии) на товарном рынке (за исключением анонимных заявлений) либо иная информация о планируемых действиях (бездействии), которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства.

Обращает на себя внимание тот факт, что в новой формулировке рассматриваемой нормы закона исключены слова «такого» и «таким», что, на наш взгляд, расширило возможности для направления предостережений, поскольку теперь источником информации необязательно должно быть должностное лицо того хозяйствующего субъекта, чье опасное поведение планируется.

Изменения коснулись и оснований выдачи предупреждений, но, напротив, в части их сокращения. Так, из перечня видов нарушения антимонопольного законодательства, при выявлении признаков которых выдается предупреждение, исключен такой вид злоупотребления доминирующим положением, как заключение соглашений, ограничивающих свободу участников этих соглашений на определение цен (тарифов) и (или) условий поставок товаров в договорах с третьими лицами, а также навязывание таких условий или отказ от заключения договоров по причине отказа в принятии возможным потребителем названных условий.

При этом, в отличие от российского законодательства, в антимонопольном законодательстве Республики Беларусь предупреждение может быть выдано при нарушении государственными органами любых запретов на ограничивающие конкуренцию акты законодательства, иные правовые акты и действия (бездействие), включая соглашения и согласованные действия.

¹⁵ Закон Республики Беларусь от 8 января 2018 г. № 98-З // <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=H11800098> — Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь (Дата обращения: 01.08.2024).

¹⁶ <https://www.mart.gov.by/activity/antimonopolnoe-regulirovanie-i-konkurentsija/predosterezhenie-i-preduprezhdenie/> (Дата обращения: 01.08.2024).

В Республике Армения и Республике Узбекистан законодательство, регулирующее отношения, связанные с защитой конкуренции, также содержит положения, определяющие полномочия антимонопольного органа на выдачу предупреждения. Вместе с тем какие-либо ограничения для применения данной меры реагирования, а также порядок направления предупреждений на законодательном уровне в указанных странах не определены.

Так, в соответствии с п. «д» ч. 1 ст. 37 Закона Республики Армения от 05.12.2000 № ЗР-112 «О защите экономической конкуренции» (в редакции 03.03.2021 НО-92-Н) Комиссия в рамках реализации полномочий предупреждает хозяйствующие субъекты, государственные органы или их должностных лиц относительно действий и (или) поведения, которые могут привести к пресечению, ограничению, запрещению экономической конкуренции или к недобросовестной конкуренции, или ущемить интересы потребителей.

Согласно п. 12 ст. 30 Закона Республики Узбекистан «О конкуренции» от 14.02.2023 Уполномоченный государственный орган выдает предупреждения республиканским органам исполнительной власти и иным организациям, хозяйствующим субъектам, объединениям юридических лиц и физическим лицам о недопущении действий (бездействия), приводящих к нарушениям законодательства о конкуренции.

В антимонопольном законодательстве Республики Таджикистан полномочия антимонопольного органа по выдаче предупреждения и предостережения не предусмотрены. Вместе с тем в ч. 1 ст. 22 Закона Республики Таджикистан от 30 мая 2017 г. 1417 «О защите конкуренции» (далее — Закон Республики Таджикистан № 1417) содержатся положения о полномочиях антимонопольного органа, схожих по своей сути с реализуемыми в иных вышеуказанных странах СНГ в рамках института предупреждений. В частности, согласно приведенной норме Закона Республики Таджикистан № 1417 антимонопольный орган наделен полномочиями на направление предложений государственным органам в случае осуществления ими контрольных и надзорных функций на товарных рынках, о приведении в соответствие с антимонопольным законодательством Республики Таджикистан актов и действий этих органов.

Следует отметить, что такая превентивная мера, как направление государственным органам, хозяйствующим субъектам предложений о принятии в пределах их компетенции мер, содействующих развитию товарных рынков и конкуренции (так называемые письма о развитии конкуренции), применяется антимонопольным органом в Республике Беларусь.

В целом если говорить об иных мерах, направленных на предупреждение нарушения антимонопольного законодательства, применяемых в странах СНГ, то спектр данных мер достаточно широк и разнообразен.

Так, Законом Республики Беларусь от 12.12.2013 № 94-З «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции» предусмотрены также меры, направленные на обеспечение недискриминационного доступа к товарам, а именно:

- установление антимонопольным органом правил недискриминационного доступа к товарам, изготавливаемым (производимым) и (или) реализуемым хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение и не являющимся субъектом естественной монополии, доля которого на соответствующем товарном рынке составляет более семидесяти процентов;
- обязательное для исполнения предписание об утверждении и опубликовании правил торговой практики, направленных на обеспечение недискриминационного доступа к товарам, на рынке которых этот хозяйствующий субъект занимает доминирующее положение.

В Республике Таджикистан антимонопольный орган наделен полномочиями в том числе по даче рекомендаций государственным органам, местным исполнительным органам государственной власти, органам самоуправления поселков и сел по проведению мероприятий, направленных на развитие конкуренции на товарном рынке¹⁷, участию в приватизации предприятий и государственных организаций с участием государственного капитала, согласованию и регулированию цен (тарифов) на услуги хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее и монопольное положение на рынках определенных товаров Республики Таджикистан, даче в установленном порядке заключения о наличии или об отсутствии ограничения конкуренции на товарном рынке при введении, изменении и прекращении действий таможенных тарифов и о введении нетарифных мер¹⁸.

¹⁷ В частности, государственный антимонопольный орган направляет рекомендации указанным лицам по следующим вопросам: предоставление льготных кредитов хозяйствующим субъектам, впервые вступающим на рынок определенного товара; создание и развитие параллельных структур в сферах производства и обращения, в том числе за счет кредитных средств; финансирование мероприятий по увеличению выпуска товаров в целях устранения доминирующего положения отдельных хозяйствующих субъектов; привлечение иностранных инвестиций в экономику Республики Таджикистан; создание предприятий с иностранными инвестициями. — *Прим. авт.*

¹⁸ Ст. 22 Закона Республики Таджикистан «О защите конкуренции» // https://continent-online.com/Document/?doc_id=32810078 (Дата обращения: 26.04.2024).

В законодательстве Азербайджанской Республики, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Республики Казахстан¹⁹ в качестве самостоятельного полномочия антимонопольного органа закреплено проведение мониторингов на товарных рынках.

В Предпринимательском кодексе Республики Казахстан в качестве одной из мер, направленных на предупреждение нарушений законодательства в области защиты конкуренции, указано проведение анализа состояния конкуренции на товарных рынках в целях установления целесообразности присутствия государства в предпринимательской среде²⁰.

Следует отметить, что в Законе Республики Армения «О защите экономической конкуренции»²¹ отдельной главой выделяется проведение мероприятий по отраслевому изучению, целью которого определено выяснение конкурентного положения, случаев возможного пресечения, ограничения, запрещения экономической конкуренции и (или) возможного ущемления интересов потребителей, выявления иных условий, влияющих на конкурентное положение в какой-либо отрасли или на товарном рынке или территории.

В Законе Республики Узбекистан «О конкуренции» предусмотрены положения, направленные на ограничение воздействия предприятий с участием государства на конкуренцию. В частности, в соответствии со ст. 24 названного закона не допускается создание предприятия с участием государства и аффилированных с ним лиц в сферах с развитой конкуренцией, когда на товарном или финансовом рынке функционируют пять и более субъектов частного предпринимательства.

Нельзя не отметить и введение на законодательном уровне в республиках Казахстан и Узбекистан, а также в Российской Федерации института антимонопольного комплаенса как системы мер по предупреждению нарушения антимонопольного законодательства.

Вместе с тем применение данного института, по нашему мнению, подлежит отдельному анализу, поскольку в отличие от превентивных мер, рассмотренных выше, антимонопольный комплаенс имеет несколько иную правовую природу, т.к. реализуется (за некоторым исключением²²) по инициативе самого подконтрольного субъекта, а не по указанию антимонопольного органа.

Многообразие мер, направленных на профилактику нарушений антимонопольного законодательства в конкурентном праве государств — участников СНГ, с одной стороны, свидетельствует о наличии перспектив для развития превентивных мер антимонопольного контроля, а с другой — указывает на необходимость сближения в рассматриваемом аспекте законодательства рассмотренных стран, его дальнейшей унификации.

На наш взгляд, значимые шаги в данном направлении на уровне Евразийского экономического союза уже сделаны.

Как справедливо отмечено к.ю.н Г.Н. Москалевичем, антимонопольное регулирование в странах — членах ЕАЭС имеет свою специфику, поскольку имеются различия в их экономике и в тех целях, которые ставятся ими на том или ином этапе развития. Однако, невзирая на эти различия, государства — члены ЕАЭС стремятся проводить в рамках ЕАЭС на основе общих подходов единую скоординированную антимонопольную (конкурентную) политику, направленную на защиту конкуренции и ограничение монополистической деятельности; на гармонизацию и унификацию антимонопольных национальных законодательств [8].

Так, Протоколом, подписанным государствами — членами Евразийского экономического союза 01.10.2019 в г. Ереване, в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014²³ (далее — Договор о ЕврАзЭС), которым в том числе определяются общие принципы и правила конкуренции, распространяющиеся на отношения, связанные с реализацией конкурентной (антимонопольной) политики на территориях государств-членов, и на отношения с участием хозяйствующих субъектов (субъектов рынка) государств-членов, которые оказывают или могут оказать негативное влияние на конкуренцию на трансграничных рынках на территориях двух и более государств-членов [9], были включены положения о предостереже-

¹⁹ В частности, в соответствии с Приказом Председателя Агентства по защите и развитию конкуренции Республики Казахстан от 24.12.2020 № 2, которым утверждены правила проведения мониторинга цен на товарных рынках, целью данного мероприятия является установление признаков нарушения законодательства Республики Казахстан в области защиты конкуренции. В целях указанного мониторинга субъекты рынка, включенные в реестр, в установленный законом срок обязаны предоставлять в антимонопольный орган ежеквартальную информацию по монопольным видам продукции, об объемах производства и реализации, отпускных ценах и уровне доходности реализуемых монопольных товаров по форме, определяемой антимонопольным органом. — *Прим. авт.*

²⁰ Ст. 195 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан.

²¹ Гл. 13 Закона Республики Армения от 05.12.2000 № ЗР-112 «О защите экономической конкуренции» (в редакции 03.03.2021 НО-92-Н) // URL: https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=3627 (Дата обращения: 26.04.2024).

²² Например, в соответствии со ст. 9 Закона Республики Узбекистан «О конкуренции» определен перечень организаций, для которых внедрение комплаенса является обязательным. В частности, к ним относятся хозяйствующие субъекты, занимающие доминирующее положение, организации с государственным участием и республиканские органы исполнительной власти. — *Прим. авт.*

²³ Протокол ратифицирован Федеральным законом от 01.07.2021 № 238-ФЗ.

нии и предупреждении. В частности, в соответствии с п. 10 Протокола об общих принципах и правилах конкуренции, являющегося приложением № 19 к Договору о ЕврАзЭС (далее — Протокол) к полномочиям Евразийской экономической комиссии (далее — Комиссия)²⁴ были отнесены:

- вынесение предостережения о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению общих правил конкуренции на трансграничных рынках;
- выдача предупреждения хозяйствующим субъектам (субъектам рынка), а также физическим лицам и некоммерческим организациям государств-членов, не являющимся хозяйствующими субъектами (субъектами рынка), о необходимости прекращения действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения общих правил конкуренции, и (или) об устранении причин и условий, способствовавших возникновению признаков такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий таких действий (бездействия).

Процедура подготовки, выдачи, направления предупреждения и продления срока его выполнения определена Порядком рассмотрения заявлений (материалов) о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках²⁵ (далее — Порядок рассмотрения заявлений).

В соответствии с положениями Протокола (п. 13.1), а также положениями Порядка рассмотрения заявлений предупреждение выдается членом Коллегии Комиссии, курирующим вопросы конкуренции и антимонопольного регулирования в рамках рассмотрения заявления, хозяйствующему субъекту (субъекту рынка), а также физическим лицам и некоммерческим организациям государств-членов, не являющимся хо-

зяйствующими субъектами (субъектами рынка), в целях пресечения действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на трансграничных рынках, за исключением случаев, предусмотренных п. 13.2 Протокола. К таким случаям, в частности, отнесены:

- выявление признаков соглашений между хозяйствующими субъектами (субъектами рынка) государств-членов, запрещенных в соответствии со ст. 76 Договора;
- выявление признаков злоупотребления доминирующим положением хозяйствующего субъекта (субъекта рынка) в части установления, поддержания монопольно высокой или монопольно низкой цены товара;
- выявление в действиях (бездействии) хозяйствующего субъекта (субъекта рынка) признаков нарушения общих правил конкуренции, по которым в течение предшествующих 24 месяцев было выдано предупреждение либо принято решение по итогам рассмотрения дела.

Введение институтов «предупреждения» и «предостережения» в международном договорно-правовом регулировании ЕАЭС, на наш взгляд, также способствовало тому, чтобы сегодня с уверенностью сказать, что *«формирование единой конкурентной политики на территории ЕАЭС прошло значительный этап, нацеленный на гармонизацию национального антимонопольного законодательства входящих в ЕАЭС государств и обеспечение эффективности функционирования и взаимодействия их антимонопольных органов»* [10].

При этом анализ развития применения превентивных мер антимонопольного контроля в соответствии с национальным законодательством стран СНГ, на наш взгляд, позволяет прийти к следующим выводам:

- институты предостережения и предупреждения при осуществлении антимонопольного контроля доказали свою эффективность, поскольку позволяют своевременно и оперативно обеспечивать устранение угрозы нарушения антимонопольного законодательства, приводить отношения участников товарного рынка в правовое русло (во всех странах, где применяются названные институты, отмечается высокая доля устраненных нарушений с использованием данных превентивных мер в общем объеме выявленных нарушений);
- с развитием практики выдачи предупреждений и предостережений антимонопольное законодательство соответствующих стран изменялось в сторону расширения возможности для применения данных институтов;
- заслуживает внимания с точки зрения возможности заимствования российским законодательством тот факт, что в международном договорно-правовом

²⁴ В соответствии с п. 1 ст. 18 Договора о Евразийском экономическом союзе Комиссия является постоянно действующим регулирующим органом Союза. Основными задачами Комиссии являются обеспечение условий функционирования и развития Союза, а также выработка предложений в сфере экономической интеграции в рамках Союза. Комиссия осуществляет свою деятельность в пределах полномочий, предусмотренных Договором и международными договорами в рамках Союза, в том числе в сфере конкурентной политики. — *Прим. авт.*

²⁵ Порядок утвержден Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 23.11.2012 № 97 с изменениями, внесенными Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 02.12.2021 № 135, определяющими порядок выдачи предупреждения. В частности, в соответствии с п. 13.14 Решения № 135 при выявлении признаков нарушения ст. 76 Договора, за исключением случаев, предусмотренных п. 13.2 Протокола об общих принципах и правилах конкуренции (приложение № 19 к Договору), уполномоченное структурное подразделение Комиссии подготавливает проект предупреждения и в течение одного рабочего дня в порядке информирования направляет его уполномоченным органам. — *Прим. авт.*

регулировании ЕАЭС, как и в антимонопольном законодательстве Республики Казахстан, из перечня оснований для выдачи предупреждений/уведомлений исключен случай допущения организацией повторного нарушения в течение одного календарного года. ■

Список источников [References]

1. Антимонопольный комплаенс как эффективный инструмент профилактики нарушений / Под ред. С.А. Пузыревского. М.: Издательская группа «Юрист». 2019. 224 с. ISBN 978-5-94103-426-0. EDN: YJMZZS [Antimonopoly compliance as an effective tool for preventing violations / Ed. S.A. Puzyrevsky. M.: Publishing group "Yurist". 2019. 224 p. ISBN 978-5-94103-426-0. (In Russ.). EDN: YJMZZS]
2. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции» / Отв. редактор И.Ю. Артемьев; МГИМО МИД России, ФАС России, ООО «Статут». 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2016. 1024 с. ISBN 978-5-8354-1287-7 [Scientific and practical commentary on the Federal Law "On Protection of Competition" / Ed. I.Yu. Artemyev; MGIMO MID of Russia, FAS of Russia, LLC "Statute". 2nd edition, break. and additional. M.: Statute, 2016. 1024 p. ISBN 978-5-8354-1287-7 (In Russ.)]
3. Чоракаев К.К. Реформирование института предупреждения антимонопольного органа // Конкуренция и право. 2014. № 4 [Chorakaev K.K. Reform of the institution of prevention of the antimonopoly authority // Competition and law. 2014;(4), (In Russ.)]
4. Научно-практический комментарий к постановлению Пленума ВС РФ от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» / А.А. Алексеева, Е.Ю. Борзило, В.А. Корнеев [и др.] // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2022. № 6. С. 41-104. <https://doi.org/10.37239/2500-2643-2022-17-6-41-104>. EDN: HPPYAY [Scientific and practical commentary to the Resolution of the Plenum of the RF Armed Forces of March 4, 2021 No. 2 "On Some Issues Arising in Connection with the Application of Antimonopoly Legislation by Courts" / A.A. Alekseeva, E.Yu. Borzilo, V.A. Korneev [et al.] // Herald of Economic Justice. 2022;(6):41-104, (In Russ.). <https://doi.org/10.37239/2500-2643-2022-17-6-41-104>. EDN: HPPYAY]
5. Писенко К.А. О законодательных пробелах и проблемах регулирования антимонопольного контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 61-66. EDN: YPLXLP [Pisenko K.A. On the legislative gaps and problems of antimonopoly control regulation. 2017;(6):61-66, (In Russ.). EDN: YPLXLP]
6. Башлаков-Николаев И.В., Максимов С.В. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации о применении судами антимонопольного законодательства: научно-практический комментарий. М.: Проспект, 2022. С. 151. ISBN: 9785392390939 [Bashlakov-Nikolaev I.V., Maksimov S.V. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation on the application of antimonopoly legislation by courts: scientific and practical commentary. M.: Prospect, 2022. С. 151. ISBN: 9785392390939, (In Russ.)]
7. Савицкая И.Г. Проблемы применения института предупреждения о прекращении действий, содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации // Арбитражные споры. 2020. № 4 (92). С. 45-56. EDN: CKTUEY [Savitskaya I.G. Problems of applying the institution of warning of termination of actions containing signs of violation of the antimonopoly legislation of the Russian Federation // Arbitration Disputes. 2020;(4):45-56, (In Russ.). EDN: CKTUEY]
8. Москалевич Г.Н. Сравнительно-правовой анализ антимонопольного законодательства и особенностей его применения в странах-членах ЕАЭС // Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество. Ежегодник. Вып. 5. Ч. 1. С. 491-496 [Moskalevich G.N. Comparative legal analysis of antimonopoly legislation and the peculiarities of its application in the EAEU member states // Greater Eurasia: development, security, cooperation. Yearbook. No. 5. PART 1. P. 491-496, (In Russ.)]
9. Кузнецова О.Н. § 4. Трансграничные рынки стран ЕАЭС: формирование понятия и критериев определения / О.Н. Кузнецова, А.В. Тесленко // Оценка состояния конкуренции на товарных рынках: правовые и экономические вопросы. М.: Издательская группа «Юрист», 2020. С. 89-101. EDN: JFPCHR [Kuznetsova O.N. § 4. Cross-border markets of the Eurasian Economic Union: formation of concept and criteria for determining / O.N. Kuznetsova, A.V. Teslenko // Assessment of the state of competition in commodity markets: legal and

economic issues. М.: Publishing group “Yurist”, 2020. P. 89-101, (In Russ.). EDN: JFPCHR]

10. Гаврилов Д., Черняга А. Антимонопольное регулирование в Евразийском экономическом союзе // Мосты. Вып. 8. Декабрь 2016. С. 17-21 [Gavrilov D., Chernyaga A. Antimonopoly regulation in the Eurasian Economic Union // Mosty. Vypusk No. 8. December 2016. P. 17-21, (In Russ.)]

Сведения об авторе

Кузнецова Оксана Николаевна: почетный работник антимонопольных органов России, начальник Управления по взаимодействию с территориальными органами и координации проектов по развитию конкуренции ФАС России
to58.kuznecova@gmail.com

Статья поступила в редакцию: 27.08.2024
Одобрена после рецензирования: 02.09.2024
Принята к публикации: 09.09.2024
Дата публикации: 30.09.2024

The article was submitted: 27.08.2024
Approved after reviewing: 02.09.2024
Accepted for publication: 09.09.2024
Date of publication: 30.09.2024