

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ НИЖЕГОРОДСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н.И. ЛОБАЧЕВСКОГО»**

На правах рукописи



КОЖИНСКИЙ

Александр Владимирович

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРОВ ПО НАДЗОРУ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность,
правозащитная и правоохранительная деятельность

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор

Винокуров Александр Юрьевич

Нижний Новгород – 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава 1. Теоретико-правовые основы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства	21
§ 1.1. Понятие, сущность и содержание прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства.....	21
§ 1.2. Цели, задачи, основные направления прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства и его роль в отечественном правовом механизме реализации конституционных положений о защите добросовестной конкуренции в сфере экономики.....	42
§ 1.3. Правовое регулирование прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства и его соответствие концепции отечественного прокурорского надзора.....	56
Выводы по главе 1.....	92
Глава 2. Организационные основы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства и пути повышения его эффективности.....	95
§ 2.1. Информационно-аналитическое обеспечение организации прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства.....	95
§ 2.2. Методика и тактика осуществления прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства.....	139
§ 2.3. Направления совершенствования прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства.....	202
Выводы по главе 2.....	219
Заключение.....	225
Библиографический список.....	232
Приложения.....	251

Приложение 1. Результаты анкетирования прокурорских работников по проблемам прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства.....	251
Приложение 2. Результаты анкетирования работников антимонопольных органов по проблемным вопросам исполнения антимонопольного законодательства.....	259
Приложение 3. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».....	266
Приложение 4. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции».....	269
Приложение 5. Проект Соглашения о взаимодействии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службы в сфере применения антимонопольного законодательства.....	273
Приложение 6. Проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина"».....	279
Приложение 7. Статистика выявленных органами прокуратуры нарушений в сфере антимонопольного законодательства.....	281
Приложение 8. Статистика выявленных нарушений антимонопольными органами.....	283

Введение

Актуальность темы исследования. В статье 8 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция)¹ закреплены основные принципы экономики России. Гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Часть 2 статьи 34 Конституции запрещает деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Развитие рыночной экономики в условиях действия таких конституционных положений характеризуется усложнением хозяйственных связей и качественным изменением структуры экономических отношений, что вызывает обширное их законодательное регулирование. Этим обуславливается рост количества законов, регулирующих общественные отношения в данной сфере, что, в свою очередь, требует повышенного внимания со стороны государства к соблюдению и неукоснительному исполнению требований законов о свободе конкуренции².

Президент России Путин В.В. на заседании Государственного совета по вопросу развития конкуренции 5 апреля 2018 г., освещая вопрос о развитии антимонопольного законодательства в странах с развитой экономикой, отметил: «Более жестокого наказания, чем нарушение антимонопольного законодательства, можно было представить себе только за государственную измену и убийство. Я хочу, чтобы все это тоже слышали. Можно, конечно, и это все либерализовать, но это ничего общего не имеет с вопросом административного давления на бизнес»³.

В стране отмечается увеличение нарушений антимонопольного законодательства со стороны хозяйствующих субъектов в части заключения

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2020).

² Бут Н.Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. – М., 2011. С. 40.

³ См.: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57205> (дата обращения: 15.06.2018).

антиконкурентных соглашений, в том числе картельных соглашений и осуществления антиконкурентных согласованных действий¹. Также большое количество нарушений антимонопольного законодательства от общего числа нарушений в данной сфере совершается органами власти², эффективное противодействие которым не всегда обеспечивает специальный государственный орган – Федеральная антимонопольная служба (далее – ФАС России), что обуславливает необходимость научного обеспечения совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов органами ФАС России, органами публичной власти, хозяйствующими субъектами, а также вопросов взаимодействия с ФАС России.

Появляется востребованность научного обеспечения эффективности функционирования правовых механизмов государства по претворению в жизнь конституционных положений о поддержке добросовестной конкуренции и запрете монополизации экономической деятельности, реализация которых при отсутствии командно–административных рычагов воздействия становится главной двигательной силой экономического прогресса российского общества, а прокурорский надзор за исполнением антимонопольного законодательства в функционировании данного механизма выполняет системообразующую роль.

Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере экономики, в число которых входит и антимонопольное законодательство, традиционно

¹ Статистика заключенных антиконкурентных соглашений между хозяйствующими субъектами и осуществления антиконкурентных согласованных действий представлена по годам с указанием процентного соотношения от года к году: 2012 г. – 294; 2013 г. – 272 (92%); 2014 г. – 319 (117%); 2015 г. – 375 (117%); 2016 г. – 360 (96%); 2017 г. – 420 (114%); 2018 г. – 437 (104%); 2019 г. – 492 (113%). Кроме того, особо выделяется проблема борьбы с картельными соглашениями, по которым представлена статистика по годам с указанием процентного соотношения от года к году: в 2012 г. – 75; 2013 г. – 148 (197%); 2014 г. – 173 (113%); 2015 г. – 219 (126%); 2016 г. – 334 (152%); 2017 г. – 360 (107%); 2018 г. – 332 (92%); 2019 г. – 424 (128%). Данные показывают ежегодное увеличение заключения картельных соглашений, за исключением 2018 г., где произошло незначительное уменьшение заключенных картельных соглашений на 8% по сравнению с 2017 г. // Приложение 8 к диссертации. Статистика выявленных нарушений антимонопольными органами.

² Статистика нарушений органов власти по годам с указанием процентов от общего количества нарушений антимонопольного законодательства: 2012 г. – 5386 (53%); 2013 г. – 5346 (53%); 2014 г. – 4515 (46%); 2015 г. – 3542 (39%); 2016 г. – 1340 (33%); 2017 г. – 1075 (30%); 2018 г. – 1092 (39%); 2019 г. – 1017 (34%) // Приложение 8 к диссертации. Статистика выявленных нарушений антимонопольными органами.

является одним из важнейших направлений надзорной деятельности прокуроров.

Прокурорский надзор за исполнением антимонопольного законодательства признан приоритетным в п. 8 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (далее – Приказ № 195) и является, по мнению А.Э. Буксмана¹ и А.В. Паламарчука², одним из ключевых направлений прокурорского надзора.

О.С. Капинус отмечает, что направление прокурорского надзора за исполнением законов прошло эволюционный путь развития, совершенствовались его формы и методы, с каждым годом он становился более результативным, однако наряду с этим возникли и новые задачи, связанные с отсутствием глубоко разработанной и научно обоснованной методики и тактики его осуществления. Задачи эти невозможно решить на должном уровне без глубоких научных разработок, специально посвященных данной проблематике³, что относится и к прокурорскому надзору за исполнением антимонопольного законодательства.

Огромный вред экономике государства причиняется картельными соглашениями, в связи с чем своевременное обеспечение возмещения причиненного ими вреда средствами прокурорского надзора приобретает особую актуальность. Однако в данной категории дел органы прокуратуры сталкиваются с существенными проблемами, связанными с пробелом законодательных норм, создающих правовую неопределенность относительно круга субъектов, ответственных за исчисление размеров извлеченного дохода и причиненного ущерба от заключения картельных

¹ Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики: сб. метод. материалов; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2010. С. 7.

² Паламарчук А.В. Особенности прокурорского надзора в условиях экономических санкций // Законность. – 2015. – № 3 // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 18.11.2018).

³ Капинус О.С. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития // Законность. – 2013. – № 7. – С. 3-9.

соглашений, которая на практике дает органам ФАС России основания для принятия решений о применении к участникам картельных соглашений административных наказаний без исчисления размеров ущерба и дохода, превышение определенных размеров которых исключает административную ответственность, что, в свою очередь, увеличивает временные затраты на проверку законности таких решений и снижает эффективность прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере. Для обоснования путей устранения данного пробела требуются соответствующие научные исследования.

В современный период сложилась практика, при которой прокуроры по административным правонарушениям монополистической направленности (ст. 14.9, 14.31, 14.32, 14.33 и 14.40 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях – далее КоАП РФ), выявленным в результате собственных надзорных проверок, возбуждают дела без принятия решения комиссии антимонопольного органа, хотя согласно ч. 1.2 ст. 28.1 КоАП РФ предварительное принятие такого решения является обязательным условием для последующего административного преследования. А с другой стороны, предварительное получение прокурором такого решения ставит реализацию его полномочий в рассматриваемой сфере в зависимость от волеизъявления поднадзорного органа, что противоречит сущности самого отечественного прокурорского надзора за исполнением законов. Для правильного определения путей выхода из данной противоречивой правовой ситуации требуются также соответствующие научные исследования.

Указанные обстоятельства актуализируют тему диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы исследования.

Диссертационных исследований, непосредственно посвященных прокурорскому надзору за исполнением антимонопольного законодательства, по заявленной специальности до настоящего времени не проводилось.

Из диссертационных работ в сфере антимонопольного регулирования можно выделить диссертации на соискание степени кандидата юридических наук Гутермана А.Е. «Антимонопольное регулирование соглашений хозяйствующих субъектов по законодательству Российской Федерации» (Москва, 2015), Суменкова С.С. «Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства» (Москва, 2019), Титова Е.Е. «Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства РФ» (Екатеринбург, 2015), Янович И.С. «Административно-правовые методы и формы противодействия нарушению антимонопольного законодательства в Российской Федерации» (Москва, 2012).

Среди монографий и пособий необходимо выделить работы Варламовой А.Н. «Конкурентное право России» (М., 2009), Князевой И.В. «Антимонопольная политика в России» (М., 2009), Максимова С.В. и Пузыревского С.А. «Ответственность за нарушения антимонопольного законодательства: проблемы теории и практики» (М., 2016), Петрова Д.А. и Попондопуло В.Ф. «Конкурентное право» (Спб., 2020) и другие.

Отдельные вопросы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства затрагивались в научных трудах Н.Д. Бут¹, А.В. Паламарчука, научных статьях И.С. Викторова и А. Низовцева и других авторов. Комплексное рассмотрение проблем прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства не входило в задачи этих исследований.

Объектом диссертационного исследования являются правоотношения, складывающиеся при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением норм Конституции Российской Федерации и исполнением положений антимонопольного законодательства,

¹ Бут Н.Д. Указ. соч.; Бут Н.Д., Паламарчук А.В. Защита прокурором прав и свобод субъектов предпринимательской деятельности: монография. – М.: Ген. прокуратура РФ, 2011. – 304 с.; Бут Н.Д., Паламарчук А.В. Основы работы прокуратуры по обеспечению свободы экономической деятельности: монография. – М.: Ген. прокуратура РФ, 2013. – 336 с.; Викторов И.С. Прокурорский надзор за исполнением антимонопольного законодательства // Законность. – 2000. – № 5. – С. 7–10; Низовцев А. Надзор за исполнением антимонопольного законодательства // Законность. – 2006. – № 5. – С. 24–25.

гарантирующих свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности, запрет на монополизацию товарных рынков, недобросовестную конкуренцию.

Предметом исследования является деятельность органов прокуратуры по организации и осуществлению надзора за исполнением антимонопольного законодательства; законодательные и иные правовые акты, регламентирующие общественные отношения в антимонопольной сфере; теоретические положения и закономерности, связанные с особенностями осуществления прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства; доктринальные разработки ученых в сфере прокурорского надзора.

Целью исследования является разработка новых, имеющих значимость для науки о прокурорской деятельности теоретических положений в части организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства, подготовка научно обоснованных рекомендаций по правовому регулированию, совершенствованию работы органов прокуратуры, направленных на повышение эффективности деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением антимонопольного законодательства.

Для достижения поставленной цели были сформулированы следующие **задачи**:

- определить понятие, сущность и содержание прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства;
- установить цели прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства, выработать авторский подход к задачам и основным направлениям этого надзора;
- разработать авторский подход к роли прокурорского надзора в отечественном правовом механизме реализации конституционных положений о защите добросовестной конкуренции в сфере экономики;

- исследовать правовые основы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства и подготовить предложения, направленные на совершенствование указанного законодательства;

- исследовать состояние и перспективы информационно-аналитического обеспечения организации прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства, в том числе в аспекте полноты охвата всех источников информации о нарушениях антимонопольного законодательства, обеспечения своевременности ее поступления, анализа и принятия мер реагирования;

- выделить приоритеты прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства;

- определить оптимальные методику и тактику прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства; разработать критерии правомерности надзорного вмешательства прокурора в сферу экономических отношений, регулируемых антимонопольным законодательством;

- установить пределы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства с учетом факторов, сдерживающих эффективность надзорной деятельности в рассматриваемой сфере правоотношений;

- проанализировать качество правового регулирования прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства;

- подготовить предложения по повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства и разработать предложения по совершенствованию ведомственной нормативной правовой базы.

Теоретическую основу исследования составили труды ученых в области прокурорского надзора за исполнением законов, в том числе антимонопольного законодательства: К.И. Амирбекова, В.И. Баскова, А.Д.

Берензона, В.Г. Бессарабова, Н.Д. Бут, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, З.Б. Гадаборшевой, А.И. Гальченко, А.Ю. Гулягина, Е.Р. Ергашева, А.Х. Казариной, Н.Н. Карпова, Б.В. Коробейникова, А.В. Паламарчука, В.П. Рябцева, Т.А. Тухватуллина, М.С. Шалумова, В.Ю. Шобухина, В.Б. Ястребова и др.

Автором также использовались работы ученых, исследовавших специфику правоотношений в антимонопольной сфере, в том числе И.Ю. Артемьева, Е.Ю. Борзило, С.Н. Варламовой, Н.И. Клейн, И.В. Князевой, С.С. Крашенинникова, С.В. Максимова, С.А. Пузыревского, К.Ю. Тотьева, А.Н. Шишкина и др.

Методологическая основа исследования опирается на диалектический метод. В процессе исследования использовались общенаучные и частно-научные методы научного познания, включая: системный, исторический, логический, сравнительно-правовой, статистический, социологический, а также другие методы и приемы, способствовавшие достижению цели и решению задач исследования.

Их применение позволило исследовать рассматриваемый вопрос целостно и всесторонне.

В частности, сравнительно–правовой метод позволил изучить законодательство о прокуратуре, нормы антимонопольного законодательства, подзаконные нормативные и иные правовые акты, затрагивающие вопросы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства, в том числе акты Генерального прокурора Российской Федерации.

Нормативно-логический метод позволил выявить правовые пробелы и неопределенность, отрицательно влияющие на эффективность рассматриваемого направления прокурорского надзора.

С помощью исторического, системного, социологического методов была исследована практика прокуроров при осуществлении надзора за исполнением антимонопольного законодательства, изучены статистические данные об эффективности деятельности прокуратуры в указанной сфере,

проведено и проанализированы результаты анкетирования работников прокуратуры и сотрудников антимонопольных органов.

Применение общенаучного диалектического метода познания и указанных частно-научных методов позволило обеспечить комплексность подхода к исследованию проблемы, выявить правовые пробелы и неопределенность, сдерживающие эффективность рассматриваемого направления прокурорского надзора, обеспечило достоверность выводов и позволило внести конкретные предложения по их преодолению и совершенствованию законодательства.

Нормативно-правовой основой работы являются статьи 8, 34 и 129 Конституции, международные договоры Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – АПК РФ), Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ), Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – ГПК РФ), Земельный кодекс Российской Федерации (далее – Земельный кодекс РФ), КоАП РФ, Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ), Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон № 135-ФЗ), иные федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в антимонопольной сфере, организационно–распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации, нормативные правовые акты ФАС России.

Эмпирической базой исследования являются статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации по форме «ОН» за 2011–2016 гг., статистические данные по форме «ГМК» за 2011–2019 гг., статистические данные ФАС России за 2012–2019 гг., доклады о состоянии конкуренции в Российской Федерации, практика прокурорского надзора и применения мер реагирования на выявленные нарушения антимонопольного законодательства органами прокуратуры, антимонопольными органами,

практика судебных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства. Также в работе использованы разъяснения ФАС России, решения и разъяснения судебных органов, в том числе постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

Проведено анкетирование 199 прокурорских работников прокуратур субъектов Российской Федерации, прокуратур районов и городов в 2019 году на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Университета прокуратуры Российской Федерации и 191 сотрудника антимонопольных органов (центрального аппарата ФАС России и территориальных органов ФАС России).

Научная новизна исследования заключается в том, что данная работа является одним из первых комплексных исследований теоретических и прикладных аспектов организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

В исследовании впервые определены место и роль прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства в отечественном правовом механизме реализации конституционных положений о свободе экономической деятельности и поддержке конкуренции, впервые выявлены правовые пробелы и неопределенность, сдерживающие эффективность рассматриваемого направления прокурорского надзора, уточнены понятие, предмет, объекты, пределы данной деятельности прокуроров, исследованы правовые основы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства, определены приоритетные составляющие его осуществления, специфика реализации деятельности прокурора при осуществлении данного надзора, разработаны методика и тактика прокурорского надзора и критерии правомерности надзорного вмешательства прокурора в сферу экономических отношений, регулируемых антимонопольным законодательством, подготовлены предложения о наиболее эффективных и адекватных мерах прокурорского реагирования на нарушения антимонопольного законодательства применительно к специфике

определенных видов нарушений, сформулированы рекомендации для органов прокуратуры Российской Федерации о порядке возбуждения дел об административных правонарушениях в антимонопольной сфере с учетом особенностей, предусмотренных КоАП РФ, запрещающих прокурору возбуждать дела об административных правонарушениях по ст. 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ без принятия решения комиссией органов ФАС России. Подготовлены предложения по повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства, законодательные предложения, направленные на усиление борьбы с картельными соглашениями.

Положения, выносимые на защиту:

1. Автором утверждается, что прокурорский надзор за исполнением антимонопольного законодательства в Российской Федерации в современный период является объективно востребованным ключевым инструментом в системе государственного правового механизма по реализации на территории страны конституционных гарантий о свободе экономической деятельности, поддержке конкуренции, недопущении монополистической деятельности, что обусловлено его независимым, централизованным и не специализированным характером, выражающимся в его осуществлении в отношении как субъектов экономической деятельности, так и специализированных контрольно-надзорных органов ФАС России и иных федеральных органов исполнительной власти, а также региональных и местных органов публичной власти, призванных оказывать содействие и обеспечивать реализацию указанных конституционных положений, конкретизированных в рассматриваемом законодательстве.

2. Действующее законодательство Российской Федерации содержит правовые препятствия, сдерживающие эффективность прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства и искажающие саму суть российского прокурорского надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы, препятствующие прокурору по материалам собственной

надзорной проверки возбуждать дела об административных правонарушениях монополистической направленности без предварительного принятия по ним решений поднадзорными прокуратуре Российской Федерации органами ФАС России, что обуславливает необходимость внесения соответствующих изменений в действующее законодательство.

Авторский проект законодательных изменений приведен в приложении № 3 к диссертации.

3. Анализируя правовые средства прокуроров на своевременное получение актуальной информации о картельных соглашениях для надзорного реагирования, сделан вывод, что важным информативным источником получения органами прокуратуры актуальных сведений о заключении картельных соглашений на поднадзорной территории, что, в свою очередь, служит условием обеспечения своевременности принятия мер прокурорского реагирования в рамках его надзорных полномочий, являются материалы координации прокурорами деятельности правоохранительных органов по борьбе с картельными соглашениями, осуществляемой прокурорами в соответствии с пунктом 8 Указа Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции», в связи с чем обоснована необходимость наделения прокуроров в законодательном порядке полномочиями по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с административными правонарушениями данной категории.

Авторский проект законодательных изменений приведен в приложении № 4 к диссертации.

Кроме того, автором разработаны формы координации деятельности правоохранительных органов органами прокуратуры по борьбе с картельными соглашениями.

4. Существенной составляющей методики и тактики осуществления прокурорской проверки исполнения антимонопольного законодательства является обеспечение обоснованности и правомерности прокурорского

вмешательства в правоотношения поднадзорных субъектов экономической деятельности, в связи с чем автором разработаны критерии обоснованности и правомерности проведения указанной проверки, которыми являются, помимо наличия необходимости принятия мер прокурором, также:

- бездействие органов ФАС России по поводу поступившей в органы прокуратуры информации о нарушении антимонопольного законодательства;
- невозможность квалифицировать нарушение антимонопольного законодательства, информация о котором поступила в органы прокуратуры, и определить его последствия без проведения проверочных действий (без осмотра объекта, изучения документов поднадзорной организации, опроса должностных лиц, граждан и т.п.);
- невозможность установления субъекта, совершившего антимонопольное правонарушение;
- резонансный характер правонарушения, информация о котором служит поводом для прокурорской проверки (информация о заключении антиконкурентного соглашения с участием органов публичной власти и т.п.);
- невозможность подтверждения/опровержения информации о нарушении антимонопольного законодательства в рамках взаимодействия с органами ФАС России.

5. Важным средством поддержания надлежащего уровня законности в экономической сфере, регулируемой антимонопольным законодательством, и повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства в современных условиях является взаимное информирование друг друга органами прокуратуры и органами ФАС России о выявленных ими нарушениях антимонопольного законодательства и принятых мерах по их устранению, обеспечение сбалансированного и согласованного применения полномочий специалистов ФАС России и прокуроров, проведение совместных учебных семинаров и выработка совместных рекомендаций по выявлению и устранению нарушений антимонопольного законодательства.

В связи с этим обоснована необходимость заключения соглашения о взаимодействии между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и ФАС России, авторский проект которого приведен в приложении № 5 к диссертации.

6. Сделан вывод, что действующее антимонопольное законодательство Российской Федерации имеет пробел, суть которого заключается в том, что закон не возлагает на органы ФАС России, выявившие факты заключения картельных соглашений, обязанности определять размеры извлеченного дохода и причиненного такими соглашениями ущерба, превышение определенного уровня которых образует признак объективной стороны состава преступления, предусмотренного ст. 178 УК РФ «Ограничение конкуренции», и в то же время позволяет органам ФАС России без учета этих размеров привлекать лиц, заключивших картельные соглашения, к административной ответственности, не направляя материалы или информацию об этом в правоохранительные органы для привлечения виновных к уголовной ответственности, в связи с чем органы прокуратуры лишены правовой возможности незамедлительно определить законность принятого органами ФАС России по делам данной категории решения и вынуждены проводить собственные проверочные действия с привлечением соответствующих специалистов для определения размеров причиненного ущерба и извлеченного дохода, что требует значительных временных затрат и негативно влияет на уровень законности, снижает эффективность прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

Для нормативного решения этой проблемы представляется необходимым дополнить Закон № 135-ФЗ положением, возлагающим на органы ФАС России обязанность в каждом случае определять сумму извлеченного дохода или сумму ущерба от совершенного картельного соглашения, а также информировать органы прокуратуры о направленных в правоохранительные органы материалах по делам о картельных соглашениях.

Авторский проект предлагаемых изменений приведен в приложении № 4 к диссертации.

7. В современных условиях особо опасный социально-экономический характер представляют антиконкурентные соглашения с участием органов публичной власти и организаций, осуществляющих функции указанных органов, которыми, кроме того, совершается также значительное количество нарушений антимонопольного законодательства путем издания правовых актов, ограничивающих конкуренцию.

В связи с этим доказано, что в организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства в современных условиях приоритетным является своевременное выявление и оспаривание прокурором в судебном порядке антиконкурентных соглашений, заключенных с участием органов публичной власти и организаций, осуществляющих функции указанных органов, а также опротестование ограничивающих конкуренцию правовых актов.

Исходя из этого обоснована необходимость внесения соответствующих корректив в отраслевой приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 195, текст которых приведен в приложении 6 к диссертации.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что сформулированные положения и рекомендации вносят вклад в развитие науки о прокурорской деятельности применительно к рассматриваемому направлению надзора за исполнением законов в сфере экономики. В диссертации разработаны принципы и критерии разграничения полномочий прокуроров и органов ФАС России, внесены предложения по повышению эффективного взаимодействия между ними, исследованы теоретические основы правового препятствия при возбуждении прокурором дел об административных правонарушениях по нарушениям антимонопольного законодательства, обоснована необходимость наделения прокурора полномочиями по координации борьбы правоохранительных

органов с картельными соглашениями, за которые предусмотрена как уголовная, так и административная ответственность.

Полученные в итоге исследования результаты могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях проблем прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

Практическая значимость исследования заключается в том, что положения, рекомендации, выводы, изложенные в диссертации, могут быть использованы в работе органов прокуратуры, при подготовке практических пособий и рекомендаций для работников прокуратуры, применены в учебном процессе при преподавании курса «Прокурорский надзор» и смежных дисциплин, а также при подготовке учебников, учебных пособий, лекций и методических материалов для образовательных организаций высшего образования по специальности «юриспруденция»; в правотворческой деятельности по совершенствованию законодательства о прокуратуре и антимонопольного законодательства, в системе повышения квалификации и профессиональной переподготовки прокурорских работников в Университете прокуратуры Российской Федерации.

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на кафедре уголовного права и процесса федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского». Основные положения и выводы диссертационного исследования, научно-практические рекомендации отражены автором в десяти научных статьях, в том числе в пяти статьях, опубликованных в рецензируемых изданиях, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования Российской Федерации. Общий объем опубликованных работ составил 4,99 п.л.

Результаты исследования докладывались автором лично на четырех научных собраниях: научно-практической конференции «Конституция

Российской Федерации – новый этап развития России» (г. Москва, 18 ноября 2013 г.); научно-практической конференции «Актуальные проблемы прокурорской деятельности» (г. Москва, 15 апреля 2014 г.); V Всероссийской научно-практической конференции «Деятельность прокуратуры Российской Федерации по защите прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства (Сухаревские чтения)» (г. Москва, 11 октября 2019 г.); Международной научно-практической конференции «Верховенство права и правовое государство» (г. Волгоград, 26 октября 2019 г.).

Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Университета прокуратуры Российской Федерации (Акт о внедрении от 17.10.2019), а также юридического факультета Российской таможенной академии (Акт о внедрении от 21.10.2019).

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

Глава 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

§ 1.1. Понятие, сущность и содержание прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства

По мнению В.Ю. Шобухина, «общий надзор – это направление (общенадзорное) прокурорской деятельности, охватывающее наиболее широкую область правовой действительности и распространяющееся на те сферы общественных отношений, которые не являются предметом прокурорского внимания в рамках иных направлений прокурорско-надзорной деятельности». Подчеркивается, что от состояния «общего» надзора во многом зависит в целом состояние законности в стране¹.

Надзор² за исполнением законов является самостоятельным направлением среди других направлений (отраслей) прокурорского надзора, является важнейшим направлением охранительного права вне уголовно-правовой сферы.

А.Х. Казарина отмечает, что «в общем надзоре прокуратуры во главу угла поставлена правозащитная функция, компенсирующая неспособность общества в полной мере обеспечить защиту прав и законных интересов граждан в судебном порядке»³.

Надзор за исполнением законов в науке понимался как «общий надзор»,

¹ Шобухин В.Ю. Правовой статус прокуратуры и прокурорских работников Российской Федерации: авторефер. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.11. – Екатеринбург, 2005 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.dissercat.com/content/pravovoi-status-prokuratury-i-prokurorskikh-rabotnikov-rossiiskoi-federatsii> (дата обращения: 01.03.2018).

² Здесь и далее по тексту наименования отраслей, направлений и поднаправлений прокурорского надзора как функции приводятся без указания признака «прокурорский», поскольку это отвечает терминологии, используемой в ст. 129 Конституции и Законе о прокуратуре.

³ Казарина А.Х. Прокуратура – не камень на дороге для России. Она – «маховик всего управления» // Уголовное право. – 2001. – № 1. С. 84.

что находило отражение в советском законодательстве. В структуре прокурорского надзора данная отрасль надзора отдельными авторами по-прежнему именуется как «общий надзор»¹.

В настоящее время в законодательстве отсутствует термин «общий надзор», а в Законе о прокуратуре используется понятие «надзор за исполнением законов».

Ю.Е. Винокуров выделяет пять основных сфер надзора за исполнением законов, одной из которых является экономическая сфера, которая включает в себя «надзор за исполнением: законодательства о собственности; законодательства о предпринимательстве; законодательства о приватизации государственных и муниципальных предприятий; законодательства о банках и банковской деятельности; законодательства о налогах; земельного законодательства; инвестиционного законодательства; законодательства об аренде; дорожно-транспортного законодательства»².

На взгляд автора, также в надзоре за исполнением законов в экономической сфере необходимо выделить такое поднаправление, как надзор за исполнением антимонопольного законодательства. Законодательство о предпринимательстве, о банках и банковской деятельности, об аренде, земельное законодательство тесно связаны с антимонопольным законодательством.

В энциклопедическом словаре экономики и права 2005 г. под антимонопольным законодательством понимается «система правовых норм и институтов, комплекс законов и правительственных актов, способствующих развитию конкуренции, направленных на ограничение и запрещение монополий, препятствующих созданию монопольных структур и объединений, монополистических действий, призванная обеспечить защиту потребителя от монополии производителя путем установления экономических, организационных и других ограничений и стимулов (система

¹ Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Юрайт, 2013. С. 118.

² Там же. С. 131.

налоговых ставок, законодательное определение приоритетов при предоставлении кредитов, регулирование процессов ценообразования на предприятиях-монополистах, формирование благоприятных правовых условий для создания малых и средних предприятий, поощрение добросовестной конкуренции, система юридических санкций и т.д.)»¹.

Прокуратура при осуществлении надзора за исполнением законов, проведении проверок исполнения законодательства о собственности, земле, предпринимательской деятельности, бюджетного (в том числе при осуществлении государственного оборонного заказа, государственных и муниципальных закупок), налогового, банковского, валютного, таможенного, антимонопольного, трудового, жилищного законодательства может давать принципиальную оценку деятельности по выявлению и предупреждению уголовно наказуемых правонарушений².

А.Э. Буксман отмечал, что прокурорский надзор в сфере экономики традиционно является одним из важнейших направлений прокурорской деятельности³.

Управление по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики – одно из подразделений Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации (далее – Генпрокуратура РФ). В его состав традиционно входят отдел по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики, который наряду с устоявшимися направлениями прокурорской деятельности осуществляет надзор за исполнением законов, адаптированный к реалиям текущего дня⁴.

¹ См. URL: <http://endic.ru/ecolaw/Antimonopolnoe-zakonodatelstvo-12797.html> (дата обращения: 10.06.2017).

² Рыжаков А.П. Правоохранительные органы: учебник для вузов. 4-е изд. // подготовлен для СПС «КонсультантПлюс», 2015 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 20.12.2018).

³ Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики: сб. методич. материалов; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2010. С. 7.

⁴ Кожинский А.В. Предмет прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // сб. ст. по итогам Междунар. науч.-практич. конференции «Верховенство права и правовое государство». – Волгоград: АМИ, 2019. С. 37.

Наиболее актуальными для надзора за исполнением законов в сфере экономики являются вопросы исполнения законодательства о собственности, в сферах земельных отношений, жилищно-коммунального хозяйства, банковского, налогового, антимонопольного, бюджетного законодательства¹.

А.В. Паламарчук отмечал, что «В современных условиях надзор за исполнением антимонопольного законодательства, противодействие ценовым сговорам обоснованно входят в число приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры. В связи с повышением цен на основные продукты питания в настоящее время следует активизировать оперативное взаимодействие по обеспечению исполнения антимонопольного законодательства, пресечению фактов ценового сговора и спекуляции, необоснованного повышения цен. Задача прокуроров – установить мониторинг ситуации в области ценообразования на внутреннем рынке, своевременно принимать меры прокурорского реагирования, направленные на пресечение фактов ценовых сговоров, нарушения законодательства о торговле, ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных лиц»².

Приоритетные направления надзора за исполнением законов в сфере экономики обуславливаются состоянием законности и мерами, принимаемыми руководством страны для решения первоочередных задач³.

Надзор за исполнением антимонопольного законодательства является одним из поднаправлений надзора за исполнением законов в сфере экономики, которое является одним из приоритетных направлений надзора за исполнением законов – отрасли прокурорского надзора⁴.

По мнению автора, под надзором за исполнением антимонопольного

¹ Крошкин В.Б. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики // Прокурор. – 2012. – № 4. С. 18.

² Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики: сб. методич. материалов; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Академия Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2010. С. 15.

³ Субанова Н.В. Прокурорский надзор как средство укрепления законности в сфере экономики // Журнал российского права. – 2012. – № 1. С. 55.

⁴ Кожинский А.В. Предмет прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // сб. ст. по итогам Междунар. науч.-практич. конференции «Верховенство права и правовое государство». – Волгоград: АМИ, 2019. С. 38.

законодательства необходимо понимать урегулированное нормами антимонопольного законодательства надзорное направление деятельности прокуратуры, осуществляемое органами прокуратуры и направленное на точное и единообразное соблюдение положений Конституции о поддержке конкуренции, недопустимости монополистической деятельности, недобросовестной конкуренции и исполнение антимонопольного законодательства органами, их должностными лицами и организациями, указанными в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре, а также за соответствием законам издаваемых соответствующими субъектами правоотношений правовых актов.

Под сущностью прокурорского надзора понимается специфическая деятельность органов прокуратуры, состоящая в проверке точности соблюдения Конституции и исполнения законов, действующих на ее территории.

Под сущностью надзора за исполнением антимонопольного законодательства необходимо понимать специфическую деятельность органов прокуратуры, состоящая в проверке точности соблюдения антимонопольных норм, содержащихся в Конституции и исполнения законов в сфере конкуренции, действующих на ее территории.

Сущность прокурорского надзора наиболее полно можно раскрыть через рассмотрение понятий предмета прокурорского надзора, объекта прокурорского надзора, целей и задач прокурорского надзора и основных его направлений¹.

Рассмотрим, что представляет собой предмет прокурорского надзора. Ученые определяют его по-разному.

Так, А.Х. Казарина отмечает, что определение предмета надзора является стержневым вопросом для прокурорского надзора².

¹ Кожинский А.В. Предмет прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // сб. ст. по итогам Междунар. науч.-практич. конференции «Верховенство права и правовое государство». – Волгоград, 2019. С. 38.

² Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. – М., 2009. С. 187.

Под предметом прокурорского надзора, по мнению В.И. Баскова и Б.В. Коробейникова, необходимо понимать сферу общественных отношений, на регулирование которых нацелена деятельность прокурора, направленная на установление, соответствуют ли закону действия (бездействия) поднадзорных органов и лиц, а также издаваемых ими актов¹. В другом определении под предметом прокурорского надзора понимается сфера общественных отношений, на регулирование которой направлена деятельность прокурора².

В целом можно сделать вывод, что приведенные определения схожи.

При этом есть группа ученых, которая придерживается мнения о том, что предмет и объекты прокурорского надзора в теории и практике самого прокурорского надзора являются тождественными понятиями.

З.Б. Гадаборшева отмечает, что «Предметом прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности следует считать выявление нарушений названного законодательства, их пресечение и устранение, восстановление нарушенной законности, привлечение виновных к установленной законом ответственности и принятие мер по предупреждению подобных нарушений в будущем»³.

Также обратим внимание на позицию А.Х. Казариной, которая высказывала мнение о том, что «прокурор должен отвечать не за состояние законности, а за достоверность и полноту информирования общества о состоянии законности и надлежащее выполнение функциональных обязанностей»⁴.

Е.Р. Ергашев предмет прокурорского надзора определяет как специфическую деятельность органов прокуратуры Российской Федерации, направленную на исполнение поднадзорными субъектами определенного вида

¹ Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора. – М.: Зерцало, 2000. С. 105.

² Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. – М.: Юрайт, 2013. С. 16.

³ Гадаборшева З.Б. Предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 20.11.2018).

⁴ Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2009. С. 192.

законодательства¹.

В.Г. Розенфельд в качестве предмета прокурорского надзора определял исполнение законов поднадзорных органов².

А.Ю. Винокуров под предметом надзора за исполнением законов понимает ту сферу общественных правоотношений, на обеспечение законности в которой направлена соответствующая деятельность прокуроров³. Диссертант придерживается этой позиции.

Также следует отметить мнение А.Д. Берензона, который выделял общий, родовой и развернутый предметы прокурорского надзора.

Под *общим предметом* прокурорского надзора указанным автором понимается законность актов и действий (воздержания от действий) государственных органов и общественных организаций, должностных лиц и граждан. *Родовым предметом* прокурорского надзора является законность актов и действий государственных органов и общественных организаций, должностных лиц и граждан, ограниченных конкретными сферами государственной деятельности. *Развернутое понятие предмета* прокурорского надзора, по мнению А.Д. Берензона, включает надзор за законностью: правовых актов министерств и ведомств, подчиненных им предприятий и учреждений, исполнительно-распорядительных органов, их предписаний, содержащихся в письмах и иных официальных документах, направленных вышестоящим органом на места; письменных и устных предписаний должностных лиц; действий (бездействия), относящихся к сфере государственного управления⁴.

Приказом № 195 установлены основные направления надзорной работы в сфере экономики. Он является одним из основных документов,

¹ Ергашев Е.Р. К вопросу о понятии и признаках предмета и объекта прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2011. – № 11. С. 19.

² Розенфельд В.Г. Прокурорский надзор за соблюдением законов о предпринимательской деятельности и защите прав потребителей. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1996. С. 45.

³ Винокуров А.Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный): в 2 т. Т. 1. – М., 2016. С. 175.

⁴ Берензон А.Д. Основные направления совершенствования общего надзора прокуратуры: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – М., 1977. – С. 45-46.

используемых при осуществлении надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

Согласно п. 1 Приказа № 195 основными направлениями надзорной деятельности необходимо считать надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений. Как видим, приоритетным направлением надзора органов прокуратуры определен надзор в сфере экономики¹.

В соответствии с п. 8 Приказа № 195 в сфере экономики прокуратуре необходимо сосредоточить усилия на надзоре за исполнением законов о собственности, земле, предпринимательской деятельности, бюджетного, налогового, банковского, таможенного, антимонопольного законодательства. Таким образом, надзор за исполнением антимонопольного законодательства входит в приоритетные поднаправления надзора в сфере экономики.

На Всероссийском совещании по проблемам совершенствования надзора за исполнением федерального законодательства А.Э. Буксманом говорилось о том, что за последние годы Генпрокуратурой РФ переосмыслена организация надзора за исполнением законов. Надзорная деятельность прокуроров приобрела новые формы и содержание. Это обусловлено интенсивной интеграцией России в правовое пространство стран Совета Европы и мировое экономическое сообщество, развитием Интернета².

Отдельное внимание антимонопольным вопросам уделяется в приказе Генерального прокурора Российской Федерации³ от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» (далее – Приказ № 53).

¹ Кожинский А.В. Предмет прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // сб. ст. по итогам Междунар. науч.-практич. конференции «Верховенство права и правовое государство». – Волгоград: АМИ, 2019. С. 38.

² Буксман А.Э. Всероссийское совещание по проблемам совершенствования прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства: Ген. прокуратура Рос. Федерации, библиотека прокурора: сб. материалов семинара по обмену опытом / под ред. А.В. Паламарчука. – М., 2015. – С. 13-15.

³ Далее – Генпрокурор России.

Приказ № 53 направлен в том числе на защиту предпринимателей от незаконных действий государственных органов, органов местного самоуправления, обладающих контрольными и надзорными полномочиями. Также в нем обращено внимание на то, что выявляются случаи создания административных барьеров, ограничения конкуренции и предоставления отдельным лицам преференций¹.

Указанным Приказом установлено, что при организации прокурорского надзора необходимо особо акцентировать усилия на выявлении и устранении фактов ограничения конкуренции и иных нарушений антимонопольного законодательства (с привлечением уполномоченных антимонопольных органов).

На взгляд автора, в данном положении указано, что прокуратуре следует уделить особое внимание надзору за исполнением антимонопольного законодательства как при выявлении правонарушений в сфере ограничения, устранения и недопущения конкуренции хозяйствующими субъектами, государственными органами, органами местного самоуправления и другими субъектами, так и при исполнении своих функций органами ФАС России².

То есть, надзор за исполнением антимонопольного законодательства является приоритетным поднаправлением в рамках надзора за исполнением законов в сфере экономики, которое, в свою очередь, выступает направлением надзора за исполнением законов, являющегося самостоятельной отраслью такой функции, как прокурорский надзор, законодательно обособленной разделе III Закона о прокуратуре, что обосновывается в приказах №№ 53 и 195³. При анкетировании работников прокуратуры 76,5% из них подтвердили, что надзор за исполнением антимонопольного законодательства относится к

¹ Кожинский А.В. Предмет прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // сб. ст. по итогам Междунар. науч.-практич. конференции «Верховенство права и правовое государство». – Волгоград: АМИ, 2019. С. 38.

² Там же. С. 39.

³ Кожинский А.В. Предмет, пределы и объекты прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // Право и экономика. – 2016. – № 5. С. 52.

числу приоритетных поднаправлений прокурорского надзора¹.

Следовательно, можно констатировать, что надзор за исполнением антимонопольного законодательства в структуре надзорной функции прокуратуры является приоритетным поднаправлением такого признанного направления традиционной отрасли прокурорского надзора – надзора за исполнением законов, как надзор за исполнением законов в сфере экономики².

В соответствии с одобренными поправками в Конституцию в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. в ст. 129 Конституции было в том числе закреплено, что прокуратура России осуществляет надзор за соблюдением Конституцией и исполнением законов.

Предмет надзора за исполнением законов закреплен в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре и включает соблюдение Конституции и исполнение законов, действующих на территории России, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации³, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации⁴, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций и соответствие законам правовых актов, издаваемых органами, организациями и должностными лицами, указанными в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре.

А.В. Агутин отмечает, что в науке прокурорского надзора сформировались две устойчивые позиции понимания предмета прокурорского надзора. Представители первой (Г.И. Бровин, К.Д. Бурмистров, Б.В. Коробейников, В.Т. Михайлов, С.Г. Новиков, А.А. Хомовский) понимают под предметом прокурорского надзора то, на что направлен надзор, а именно

¹ Проводилось на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Университета прокуратуры Российской Федерации. См. приложение 1 к диссертации.

² *Кожинский А.В.* Предмет прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // сб. ст. по итогам Междунар. науч.-практич. конференции «Верховенство права и правовое государство». – Волгоград: АМИ, 2019. С. 39.

³ Далее – СКР.

⁴ Далее – субъекты РФ.

законность действий (или бездействий) органов, должностных лиц и граждан, в отношении которых прокуроры осуществляют надзорную функцию. Представители второй (А.Д. Берензон, М.Х. Гельдибаев, В.Г. Мелкумов, А.А. Огородников, М.Ю. Рагинский, К.Ф. Скворцов, Б.М. Спиридонов) рассматривают предмет и объект прокурорского надзора, как правило, посредством общественных отношений и через призму задач, функций, принципов прокурорского надзора, а также полномочий прокурора¹.

Вопросы осуществления надзора за исполнением законов субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, на взгляд автора, не входят в предмет надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

Компетенция органов прокуратуры и органов государственного контроля (надзора) разграничивается посредством определения предметов их деятельности. Предмет надзора со ссылкой на п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре был определен выше. Сущность прокурорского надзора заключается в обеспечении должного правового режима деятельности поднадзорных организаций².

Ряд авторов имеет точку зрения, что в предмет прокурорского надзора входит исполнение поднадзорными органами и их должностными лицами указов Президента России, а также постановлений Правительства России³. Кроме того, А.Х. Казарина считала, что без указов Президента России, а также постановлений Правительства России законоположение может оказаться «мертворожденным»⁴.

¹ *Агутин А.В.* Объект и предмет прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности: понятие и содержание // Вестн. Нижегородского ун-та им. Н.И. Лобачевского – 2017. – № 2. С. 98.

² *Маршунов М.Н.* Субъекты правовых отношений в сфере прокурорского надзора // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. – 1985. – № 90. С. 57.

³ *Казарина А.Х.* Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. – М., 2009. С. 35.

⁴ *Казарина А.Х.* Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов. – М.: ИПК РК Генпрокуратуры РФ, 2005. С. 69.

Автор придерживается мнения, что в предмет прокурорского надзора входит исполнение поднадзорными органами и их должностными лицами указов Президента России¹.

Важное значение также приобретает вопрос о соотношении государственного контроля и прокурорского надзора. Отличительной чертой прокуратуры как подсистемы (элемента) формирующейся системы государственного контроля России является то, что она занимает в ней специфическое место, поскольку в отличие от других элементов системы, скажем, ведомственного и вневедомственного контроля, от имени государства осуществляет надзор за законностью в деятельности других контролирующих органов².

Как форма государственного контроля прокурорский надзор является вневедомственным и всеобщим, имеющим приоритет перед всеми другими контрольными органами.

Прокуратура осуществляет надзор независимый, не связанный с местническими интересами региональных органов, ведомств, являясь «системообразующим ядром государственного контроля». Прокурорский надзор в этом смысле сохраняет универсальные полномочия, не ограниченные сферой правового регулирования, в отличие от других органов, которые вправе проводить проверки только в соответствии с предметом деятельности. Не заменяя и не подменяя органы государственного контроля, прокурорский надзор выступает дополнительной гарантией законности в их деятельности. В связи с этим органам прокуратуры следует сконцентрировать внимание на своевременности, законности и достаточности мер, принимаемых органами межведомственного контроля по устранению нарушений закона, а также на ответственности виновных должностных лиц³.

¹ Кожинский А.В. Предмет прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // сб. ст. по итогам Междунар. науч.-практич. конференции «Верховенство права и правовое государство». – Волгоград: АМИ, 2019. С. 39.

² Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. – М.: Городец, 2007. С. 464.

³ Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02; 12.00.11. – М., 2001. – С. 83–86.

Стоит отметить мнение В.Г. Даева и М.Н. Маршунова, которые считали, что надзор в отличие от контроля всегда осуществляется извне, по отношению к объектам иных систем, тогда как контроль может осуществляться и внутри системы. В отличие от контролирующих органов, проверяющих не только законность, но и целесообразность деятельности, прокурорский надзор может осуществляться только с точки зрения законности¹.

Также следует выделить мнение ученых о том, что несмотря на наличие у государства различных контрольно-надзирающих органов, прокурорский надзор не является избыточным, так как по своей сути кардинально отличается от контрольно-надзорной деятельности как одной из управленческих функций органов исполнительной власти².

По мнению М.С. Шалумова, в юриспруденции надзор и контроль обозначают не только различающиеся между собой понятия, но и разные явления, государственные функции и правовые институты³.

Несмотря на строгую законодательную определенность, предмет прокурорского надзора не является чем-то застывшим, догматичным, наоборот, он динамично развивается в соответствии с требованиями времени, предоставлением прокурору новых полномочий и появлением новых сфер надзора. Например, ограничение государственного контроля (надзора) положениями Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) требует от прокурора обращать внимание и на защиту прав предпринимателей от незаконных действий проверяющих⁴. Данным законом на прокуроров возложены полномочия по обеспечению гарантий

¹ Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. – Л., 1990. – С. 42–43.

² Алексеев А.И., Бессарабов В.Г., Рябцев В.П. Роль и место органов прокуратуры в системе государственных институтов Российской Федерации // Вест. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – 2008. – № 4. С. 46.

³ Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственность // Государство и право. – 1999. – № 1. – С. 79–80.

⁴ Капинус О.С. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития // Законность. – 2013. – № 7. – С. 3–9.

недопущения правонарушений при проведении контрольных мероприятий субъектов предпринимательской деятельности.

Указанные полномочия формируют принципиально новую систему укрепления законности в сфере защиты свободы экономической деятельности. Они вводят в прокурорский надзор дополнительную информационную составляющую, призванную охватить как можно больше субъектов государственного контроля и предпринимательской среды для выявления нарушений прав и свобод предпринимателей¹.

Прокуратура России – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина и другие функции, являясь независимым государственно-правовым институтом от антимонопольных органов, осуществляющих контрольные функции в антимонопольной сфере, иных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, призванных осуществлять развитие конкуренции. Прокурорский надзор выступает дополнительной гарантией законности в деятельности указанных субъектов правоотношений, не заменяя и не подменяя органы государственного контроля.

В характеристике элемента «соответствие закону актов, издаваемых уполномоченными органами и лицами», прежде всего, нужно рассмотреть правовые акты, издаваемые органами и их должностными лицами, перечисленными в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре. Под правовыми актами в данном случае следует понимать акты, порождающие, изменяющие или прекращающие определенные правоотношения. Они могут быть изданы в форме законов субъектов РФ, постановлений органов исполнительной власти субъектов РФ, приказов, распоряжений, решений, указаний, инструкций и

¹ Бут Н. Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. – М., 2011. С. 16.

других формах¹.

Эти акты порождают, изменяют или прекращают юридические права и обязанности как у относительно неопределенного круга юридических лиц (филиалы банка, отделения железной дороги, трудовой коллектив), так и у конкретных юридических или физических лиц (приказ об увольнении конкретного работника предприятия, организации, учреждения, наложение взыскания на конкретное физическое лицо и т.п.)².

Рассматриваемым элементом предмета надзора за исполнением законов, как уже отмечалось, является соответствие перечисленных выше правовых актов законам. Это означает, что все приказы, распоряжения и иные правовые акты должны издаваться на основании Конституции, федеральных законов, конституций (уставов) и законов субъектов РФ и не противоречить им.

По мнению В.Б. Ястребова, к предмету надзора относится законность действий и актов, на которые направлена надзорная деятельность прокуратуры³.

На основании вышеизложенного предмет надзора за исполнением антимонопольного законодательства можно разделить на два направления:

1) соблюдение Конституции, устанавливающих свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободы экономической деятельности, запрет на монополизацию товарных рынков, недобросовестную конкуренцию, и исполнение Закона № 135-ФЗ и иных федеральных законов в рассматриваемой сфере федеральными органами исполнительной власти, СКР, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

¹ Кожинский А.В. Предмет, пределы и объекты прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // Право и экономика. – 2016. С. 52.

² Там же.

³ Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник. – М.: Из-во Городец. 2001. – С. 11-15.

2) соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и их должностными лицами, указанными субъектами¹.

В свою очередь в содержание надзора за исполнением антимонопольного законодательства входит проверка: 1) соблюдения установленного законом порядка: а) проведения государственных закупок, товаров и услуг, в том числе организациями с долей участия государства в данных организациях более 50%; реализации, передачи в аренду или в безвозмездное пользование государственного или муниципального имущества; б) предоставления государственной или муниципальной преференции; 2) исполнения требований закона о недопущении: а) недобросовестной конкуренции; б) злоупотребления доминирующим положением; в) заключения ограничивающих конкуренцию соглашений между хозяйствующими субъектами, в том числе путем сговоров на торгах; г) заключения ограничивающих конкуренцию соглашений или совершения согласованных действий органами власти всех уровней, иными субъектами, наделенными властными функциями в данной сфере, или между ними и хозяйствующими субъектами; д) совершение актов и действий органами власти всех уровней, иными субъектами, наделенными властными функциями в данной сфере; 3) соответствия закону подзаконных правовых актов, принимаемых во исполнение требований антимонопольного законодательства, включая требования о поддержке добросовестной конкуренции².

Далее необходимо рассмотреть вопрос, что является объектами надзора за исполнением антимонопольного законодательства. Существуют разные точки зрения. Некоторые ученые понимают под объектом прокурорского надзора предприятия, учреждения, организации и другие органы, в которых проводятся прокурорские проверки исполнения законов³.

¹ Кожинский А.В. Предмет прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // сб. ст. по итогам Междунар. науч.-практич. конференции «Верховенство права и правовое государство». – Волгоград: АМИ, 2019. С. 40.

² Там же. С. 40.

³ Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Юрайт, 2013. С. 17.

Круг объектов прокурорского надзора в традиционной трактовке включает совокупность юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления, а также должностных лиц¹.

А.Х. Казарина под объектами прокурорского надзора понимает виды учреждений, организаций, в отношении которых осуществляется функция прокурорского надзора². Встретить классификацию и систематизацию объектов прокурорского надзора можно в диссертации С.Г. Хусяиновой³.

На основании ст. 21 Закона о прокуратуре автором разработана классификацию объектов надзора за исполнением антимонопольного законодательства, которые можно охарактеризовать множественностью объектов.

Классифицировать объекты можно *по наличию/отсутствию властных полномочий в данной сфере*:

- органы власти (их должностные лица) в сфере антимонопольного законодательства (их должностные лица), наделенные властными полномочиями (органы ФАС России);
- органы власти (их должностные лица), не наделенные властными полномочиями в антимонопольной сфере (федеральные министерства, службы, агентства, например, Федеральная таможенная служба);
- органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций, не наделенные властными полномочиями в антимонопольной сфере.

Органы (их должностные лица), которые имеют властные полномочия в антимонопольной сфере, можно классифицировать по следующим признакам:

¹ Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.11. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2009. – С. 16–17.

² Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов. – М.: Изд-во ИПК РК Ген. прокуратуры РФ, 2005. – С. 49–51.

³ Хусяинова С.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства на современном этапе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. – М., 2017. – С. 76–80.

- наделенные административно-юрисдикционными полномочиями – органы ФАС России;

- наделенные правом осуществлять предварительное следствие по уголовным делам по ст. 178 УК РФ (МВД России).

Органы (их должностные лица), которые имеют властные полномочия можно классифицировать по наличию административно-юрисдикционных полномочий:

- наделенные административно-юрисдикционными полномочиями – органы ФАС России;

- не наделенные административно-юрисдикционными полномочиями – Минэкономразвития России.

Можно классифицировать органы власти (их должностные лица), которые не наделены властными полномочиями в антимонопольной сфере по административно-территориальному делению:

- органы власти (их должностные лица), не наделенные властными полномочиями в антимонопольной сфере федерального уровня (федеральные министерства, службы, федеральные агентства, например, Министерство просвещения РФ);

- органы власти (их должностные лица), не наделенные властными полномочиями в антимонопольной сфере, уровня субъекта РФ (органы исполнительной власти субъектов РФ территориальные органы федеральных служб, федеральных агентств, например, министерства, департаменты, осуществляющие деятельность в субъектах РФ);

- органы местного самоуправления.

Деятельность органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, которая поднадзорна органам прокуратуры, можно классифицировать по цели их деятельности:

- органы управления и руководители коммерческих организаций;

- органы управления и руководители некоммерческих организаций.

Коммерческие организации в сфере антимонопольного законодательства можно подразделить на:

- хозяйствующие субъекты, занимающие доминирующее положение на определенном товарном рынке (например, ПАО «Мосэнергосбыт» на рынке реализации электроэнергии в г. Москве и Московской области);
- хозяйствующие субъекты, находящиеся в состоянии естественной монополии согласно Федеральному закону от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (далее – Закон № 147-ФЗ) – например, ОАО «РЖД» на рынке железнодорожных перевозок;
- государственные и муниципальные унитарные предприятия;
- хозяйствующие субъекты (акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью) не занимающие доминирующее положение и осуществляющие производство или реализацию объекта гражданских прав на определенном товарном рынке;
- индивидуальные предприниматели.

Некоммерческие организации в сфере антимонопольного законодательства можно разделить по следующим критериям:

- государственные корпорации (например, Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»);
- автономное учреждение – некоммерческая организация, созданная Россией, ее субъектом или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных федеральным законодательством полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры и др. согласно ст. 2 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».
- бюджетное учреждение – некоммерческая организация, созданная Россией, ее субъектом или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных федеральным законодательством полномочий соответственно органов

государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры и др. согласно ст. 1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Ключевым органом контроля в сфере антимонопольного законодательства является ФАС России.

Согласно Положению о Федеральной антимонопольной службе, утвержденному постановлением Правительства России от 30.06.2004 № 331, ФАС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, в сфере деятельности субъектов естественных монополий, в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), рекламы, контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа, в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также по согласованию применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Министерство экономического развития Российской Федерации согласно постановлению Правительства России от 05.06.2008 № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» разрабатывает и реализует меры по развитию конкуренции на товарных рынках, включая выполнение соответствующих ведомственных целевых программ, в установленной сфере деятельности.

Объекты, являющиеся органами власти, но не наделенные властными полномочиями в антимонопольной сфере: федеральные министерства, службы, федеральные агентства; уровня субъекта РФ (органы исполнительной

власти субъектов РФ, территориальные органы федеральных служб, федеральных агентств, например, министерства, департаменты осуществляющих деятельность на уровне субъектов РФ); органы местного самоуправления – могут совершать действия (бездействие), которые приводят или могут привести к ограничению, устранению и недопущению конкуренции.

Органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций являются объектами надзора за исполнением антимонопольного законодательства, которые могут совершать действия (бездействия, которые приводят или могут привести к ограничению, устранению и недопущению конкуренции).

Классификация типичных нарушений будут изложена далее в диссертационном исследовании.

Согласно ст. 21 Закона о прокуратуре физические лица не входят в перечень объектов при осуществлении надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов.

Применительно к надзору за исполнением антимонопольного законодательства субъектом прокурорского надзора является прокурор, который осуществляет надзор за законностью осуществления его органами ФАС России контрольной деятельности и надзор за исполнением антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, СКР, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций на соответствие их деятельности антимонопольному законодательству.

§ 1.2. Цели, задачи, основные направления прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства и его роль в отечественном правовом механизме реализации конституционных положений о защите добросовестной конкуренции в сфере экономики

Цель прокурорского надзора – результат, на достижение которого направлена вся деятельность в целом и, в частности, ее важнейшая функция – прокурорский надзор¹.

В философии цель рассматривают как идеально, деятельностью мышления положенный результат, ради достижения которого предпринимаются те или иные действия; идеально-побуждающий мотив деятельности².

Еще одна философская точка зрения определяет цель как предвосхищение в мышлении результата деятельности человека и пути его реализации с помощью определенных средств³.

Цель, являясь способом интеграции различных действий человека в некоторую последовательность или систему, в качестве непосредственного мотива направляет и регулирует различные действия⁴. Вместе с тем, если цель не обеспечена средствами ее достижения, то она превращается в мечту⁵.

Также под целью понимают желаемый результат деятельности, достижимый в пределах некоторого интервала времени⁶.

Цели деятельности органов прокуратуры определены в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, в соответствии с которой прокурорская деятельность, включая прокурорский надзор, направлена на обеспечение верховенства закона,

¹ Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Издательство Юрайт, 2013. С. 19.

² См. URL: <http://nenuda.ru> (дата обращения: 01.06.2018).

³ Современная философия: словарь и хрестоматия. – Ростов-на-Дону, 1995. С. 87.

⁴ Философский энциклопедический словарь. – М., 1983. – С. 763; Философский словарь. – М., 1981. С. 406; Казакевич Т.А. Целесообразность и цель в общественном развитии. – Л., 1969. – С. 45-46.

⁵ Граве П.С., Растринин Л.А. Кибернетика и психика. – Рига: Зинатне. 1973. С. 96.

⁶ Жариков О.Н., Королевская В.И., Хохлов С.Н. Системный подход к управлению: учебное пособие для вузов / под ред. Персианова. – М., 2001. С. 24.

единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Наука прокурорского надзора, а вслед за ней и законодательство подходит к пониманию цели прокурорского надзора посредством социальной функции¹.

Вся деятельность прокуратуры устремлена на достижение вышеуказанных целей, конкретные виды которой определены в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре. Ими являются: 1) прокурорский надзор (5 основных направлений – отраслей); 2) уголовное преследование; 3) координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; 4) участие прокуроров в рассмотрении дел судами².

Слагаемые прокурорской деятельности – предупреждение нарушений (превентивная деятельность), их выявление, выявление причин и условий, способствующих нарушениям, устранение нарушений, восстановление нарушенных прав, привлечение виновных к установленной ответственности³.

Также стоит выделить мнение М.В. Маматова, который отмечает, что ключевая цель прокуратуры как особого органа государственной власти состоит в обеспечении и укреплении всеми присущими средствами единой законности на территории России⁴.

По мнению М.П. Полякова и А.В. Федулова, цель деятельности прокуратуры заключается в создании на территории России такого режима законности, который позволил бы обеспечить верховенство и соблюдение Конституции, исполнение законов, действующих на территории России, а также сформировать надежный механизм защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства⁵.

¹ Агутин А.В. Понятие и цели прокурорского надзора за исполнением законов при приостановлении и возобновлении предварительного следствия и дознания // Актуальные вопросы производства предварительного следствия: теория и практика. – М.: Моск. ун-т МВД России им. В.Я. Кикотя, 2019. С. 13.

² Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Юрайт, 2013. С. 20.

³ Хабаров А.В., Хабарова Е.А. Прокурорский надзор. – Тюмень: Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2011. С. 24.

⁴ Маматов М.В. Проблемы прокурорского надзора за соблюдением законодательства о правах потребителей: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. – М., 2007. С. 97.

⁵ Прокурорский надзор: конспект лекций / М.П. Поляков, А.Ф. Федулов. 3-е изд., испр. и доп. – М.: Высшее образование, 2009. С. 15.

В еще одном мнении под целями понимается результат, на достижение которого направлена прокурорская деятельность в целом. Цели прокурорской деятельности обуславливаются ролью и местом прокуратуры в системе органов государственной власти. В конечном счете они определяются Конституцией и Законом о прокуратуре¹.

Цели прокурорского надзора определяются статусом прокуратуры, ее местом и ролью в государстве. В конечном счете они определяются Конституцией, Законом о прокуратуре, другим законодательством, регламентирующим деятельность прокурорских органов².

По мнению П.С. Долгополова, целью прокурорского надзора является выявление фактов нарушений законодательства Российской Федерации³.

Д.А. Звягинцев отмечает, что достижение основной цели требует достижения определенного количества конкретных целей. Это можно представить в виде пирамиды, вершину которой венчает основная цель – верховенство закона и защита прав и свобод человека, гражданина, предпринимателя в сфере отношений, связанных с ценными бумагами. Нижнюю часть пирамиды, ее фундамент образуют такие цели, как: пресечение и предотвращение правонарушений, своевременное выявление несовершенных нормативных и правовых актов на рынке ценных бумаг⁴.

По мнению автора, цель прокурорского надзора – не только выявление фактов нарушений законов, как указано в статье П.С. Долгополова, но и предупреждение, выявление их причин и условий, а также устранение нарушений, восстановление нарушенных прав. Именно при выполнении вышеуказанных условий будут достигаться цели прокурорского надзора, указанные в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре.

¹ Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части: учеб. пособие. – Томск: Изд-во НТЛ, 2007. С. 21.

² Агутин А.В. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2017. С. 10.

³ Долгополов П.С. Представление прокурора // подготовлен для СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 20.08.2018).

⁴ Звягинцев Д.А. Совершенствование прокурорского надзора за исполнением законодательства Российской Федерации на рынке ценных бумаг: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. – М., 2002. – С. 74–75.

Целью прокурорского надзора является не только выявление правонарушений, но и установление его наличия либо отсутствия. Ведь не всегда проверка доводов заявителя завершается применением мер прокурорского реагирования, поскольку может оказаться, что нарушения не будут выявлены. То есть истиной (текущим состоянием законности в конкретно взятой сфере) может являться как наличие, так и отсутствие противоправных проявлений.

По мнению автора, наиболее удачное определение цели деятельности прокуратуры изложено в упомянутой работе М.П. Полякова и А.В. Федулова.

Автором сформулировано определение целей надзора за исполнением антимонопольного законодательства, под которыми понимается обеспечение соблюдения положений Конституции о свободе экономической деятельности, недопущение монополистической деятельности и поддержка добросовестной конкуренции, обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности в данной сфере, защиты прав добросовестных субъектов экономической деятельности.

Цели прокурорского надзора достигаются решением конкретных задач.

По мнению А.Ф. Смирнова и А.А. Усачева, под задачами следует понимать то, что должен сделать прокурор, осуществляя полномочия по надзору за исполнением законов. Они напрямую зависят от конкретных видов деятельности. В силу того, что решаемые прокурором задачи чрезвычайно многообразны, их можно разделить на общие и частные. Отдельные авторы включают в классификацию задач прокурорского надзора наряду с указанными задачами *специальные задачи*¹.

Общие задачи характерны для всех отраслей прокурорского надзора, к ним относят следующие задачи: 1) выявление нарушений закона; 2) установление субъектов, нарушивших закон; 3) реагирование на нарушения закона; 4) устранение нарушений закона и восстановление нарушенных прав

¹ Прокурорский надзор: учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. А. Ф. Смирнова, А. А. Усачева. – М.: Издательство Юрайт, 2016. С. 23.

и законных интересов; 5) вскрытие и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений.

К *частным задачам* А.Ф. Смирнов и А.А. Усачев относят все иные действия, которые должен осуществить прокурор, решая общие задачи.

По мнению других ученых, задачи прокурорского надзора как категория по сравнению с целями более частная, более конкретная, ограниченная. Они существенно различаются по содержанию, средствам их решения, кругу субъектов органов прокуратуры, ставящих и решающих эти задачи.

Задачи прокурорского надзора могут быть условно разделены на три вида, или уровня, а именно: общие, специальные и частные¹.

О.В. Воронин также разделяет задачи прокурорского надзора на общие, специальные и частные, как и многие ученые в сфере прокурорского надзора, например, Е.А. Миллерова².

В пункте 4 ст. 17 Закона о прокуратуре установлено, что Генпрокурор России несет ответственность за выполнение задач, возложенных на органы прокуратуры согласно Закону о прокуратуре.

На основании анализа данного Закона выделим следующие задачи прокурорского надзора:

- 1) выявление нарушений законов, реализуется в том числе при рассмотрении обращений и проведении прокурорских проверок;
- 2) устранение нарушений законов, реализуется в том числе путем требования отмены правовых актов;
- 3) привлечение виновных к ответственности, возбуждение дела об административном правонарушении, требование привлечения виновных к уголовной, дисциплинарной, материальной ответственности, обращение с иском в судебные органы;

¹ Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. 11-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 20.

² Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части: учеб. пособие. – Томск: Изд-во НТЛ, 2007. С. 23; Прокурорский надзор: учеб. пособие / Е.А. Миллерова; ФГБОУ ВО РГУПС. – Ростов н/д, 2017. С. 9.

4) предупреждение нарушений законов, в том числе предостережение о недопустимости нарушений законов, устранение причин и условий правонарушений.

Как справедливо отмечает большинство ученых, общие задачи прокурорского надзора определены Конституцией, Законом о прокуратуре, и иными нормативными правовыми актами. Общие задачи направлены на укрепление законности, охрану государственного строя, основных прав и интересов граждан, а также защиту прав и интересов, предусмотренных законом, коммерческих и некоммерческих организаций.

Специальные же задачи прокурорского надзора ставятся перед конкретным направлением прокурорского надзора. Так, в надзоре за исполнением законов можно выделить задачу предупреждения, выявления, устранения нарушений, а также задачу обеспечения законности актов, издаваемых органами, указанными в ст. 21 Закона о прокуратуре.

Частные задачи прокурорского надзора можно определить как применение определенного правового средства в конкретном направлении прокурорского надзора. Например, при выявлении незаконного правового акта прокурор приносит протест на данный правовой акт, вносит представление об устранении нарушений закона при его выявлении или обращается с иском в суд.

Частные задачи не являются постоянными и меняются в зависимости от определенной ситуации. Для примера можно рассмотреть основные задачи надзора за исполнением законов о защите прав предпринимателей, выделенные А.В. Паламарчуком:

- жесткое пресечение мерами прокурорского реагирования нарушений свободы экономической деятельности, в том числе предоставления преференций отдельным лицам, создания административных барьеров для осуществления предпринимательской деятельности, ограничения конкуренции и необоснованного вмешательства в предпринимательскую деятельность;

- укрепление состояние законности в сфере предоставления предпринимателям государственных и муниципальных услуг, предотвращая установление не предусмотренных законом процедур, запретов, сборов, платежей, истребование излишних документов в процессе контрольной, надзорной, разрешительной деятельности, навязывание платных услуг и согласований, возложение не предусмотренных законом обязанностей;
- обеспечение действенного надзора за законностью лицензионно-разрешительных процедур;
- пресечение незаконных отказов юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям в государственной регистрации;
- противодействие рейдерским захватам собственности, а также незаконным методам ликвидации объектов торговли;
- обеспечение законности в деятельности органов контроля (надзора), а также правоохранительных органов, жестко пресекая факты незаконных проверок предпринимателей;
- обеспечение комплексного мониторинга законопроектов и действующей нормативной правовой базы в сфере предпринимательской деятельности на наличие в них административных барьеров и иных положений, нарушающих права и законные интересы предпринимателей, оперативное опротестование (оспаривание) таких правовых актов;
- обеспечение привлечения к установленной законом ответственности всех лиц, препятствующих законной предпринимательской деятельности, при необходимости оперативное направление материалов проверок в следственные органы для решения вопроса о возбуждении уголовных дел; при наличии оснований оперативное возбуждение дела об административном правонарушении о неправомерных действиях при банкротстве, предусмотренном ч. 1, 2, 4 и 5 ст. 14.13 КоАП РФ (за исключением случая, когда эти правонарушения совершены арбитражными управляющими);
- продолжение усиленного информационного сотрудничества с объединениями предпринимателей, а также с региональными

уполномоченными по защите прав предпринимателей, принимая весь комплекс мер прокурорского реагирования для обеспечения законности и свободы экономической деятельности¹.

По мнению автора, под задачами надзора за исполнением антимонопольного законодательства необходимо понимать комплекс мероприятий органов прокуратуры, которые необходимо осуществлять в целях реализации надзорной функции прокуратуры России в данной сфере.

Основные задачи прокуратуры в сфере надзора за исполнением законов содержатся в Законе о прокуратуре, приказах № 53 и 195.

Учитывая вышеуказанные приказы Генпрокурора России, Указ Президента России от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (далее – Указ № 618), а также иные нормативные правовые акты, автором определены следующие задачи надзора за исполнением антимонопольного законодательства:

1) обеспечение надзора за соответствием правовых актов федеральных органов исполнительной власти, СКР, органов государственной власти субъектов РФ, контролирующих органов и органов местного самоуправления, других органов и организаций, указанных в ст. 21 Закона о прокуратуре, антимонопольному законодательству;

2) предупреждение правонарушений в сфере антимонопольного законодательства, в том числе при заключении картельных соглашений, во взаимодействии с органами власти, правоохранительными и контролирующими органами;

3) осуществление прокурорского надзора за деятельностью правоохранительных органов с учетом расширенной Указом № 618 компетенции органов прокуратуры в целях предупреждения и пресечения картельных соглашений, запрещенных в соответствии с антимонопольным законодательством;

¹ Паламарчук А.В. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав предпринимателей // Законность. – 2014. – № 5. С. 7.

4) осуществление координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с картельными соглашениями, не только образующими состав преступления, но влекущими за собой административную ответственность, что прямо следует из Указа № 618;

5) осуществление постоянного мониторинга в сфере соблюдения антимонопольного законодательства;

6) пресечение действий органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных органов, наделенных соответствующими полномочиями, которые ограничивают или могут ограничивать конкуренцию;

7) выявление фактов нарушений антимонопольного законодательства хозяйствующими субъектами, в том числе с привлечением антимонопольных органов;

8) использование всего комплекса полномочий и мер прокурорского реагирования по устранению нарушений антимонопольного законодательства и наказанию виновных лиц путем в том числе передачи материалов в антимонопольные органы;

9) обеспечение реализации конституционных положений о свободе экономической деятельности и защите добросовестной конкуренции, недопущении монополистической деятельности, точном и единообразном исполнении антимонопольного законодательства путем полного и адекватного применения всего комплекса надзорных полномочий прокурора;

10) исключение фактов подмены органами прокуратуры антимонопольных органов и невмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность организаций поднадзорных объектов.

Также в сфере антимонопольного законодательства органам прокуратуры необходимо:

1) систематически анализировать состояние законности в сфере антимонопольного законодательства и использовать выводы для совершенствования надзорной практики;

2) обеспечивать взаимодействие с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления для обеспечения непосредственного участия прокуратуры в правотворческой (нормотворческой) деятельности с целью предотвращения принятия указанными органами нормативных правовых актов, противоречащих антимонопольному законодательству;

3) при выявлении признаков преступления ст. 178 УК РФ «Ограничение конкуренции» выносить мотивированное постановление в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ о направлении материалов в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании;

4) при обнаружении пробелов и противоречий в антимонопольном законодательстве прилагать усилия для изменения, дополнения, отмены либо принятия законов или иных нормативных правовых актов.

С учетом предмета, целей и основных задач надзора за исполнением антимонопольного законодательства необходимо выделить основные направления этого надзора¹.

Направления прокурорского надзора задают алгоритм действий прокурора, помогают сосредоточить усилия на нуждающихся в прокурорском внимании сферах общественной жизни, содействуют выделению предметной сущности прокурорского надзора.

Основные направления деятельности прокуратуры можно определить как пути реализации надзорной и других функций прокуратуры, не получившие в данный период законодательного закрепления, в целях решения стоящих перед государством, обществом и органами прокуратуры задач, определяемых степенью их актуальности и особенностями конкретно исторической ситуации².

¹ Кожинский А.В. Предмет прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // сб. ст. по итогам Междунар. науч.-практич. конференции «Верховенство права и правовое государство». – Волгоград: АМИ, 2019. С. 40.

² Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор: учебник. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 119.

При этом следует отметить, что общепризнанные направления прокурорской деятельности – это функции прокуратуры, закрепленные в Законе о прокуратуре и других федеральных законах, характеризующиеся определенным комплексом полномочий прокурора в конкретной сфере общественных отношений.

А.Х. Казарина выделяет три направления надзора за исполнением законов в сфере экономики:

- 1) обязательное (надзор за соответствием закону нормативных правовых актов и должностных лиц, перечисленных в ст. 21 Закона о прокуратуре);
- 2) основное (надзор за законностью в деятельности государственных и муниципальных органов юрисдикционного контроля (регулирования);
- 3) вспомогательное (надзор за исполнением законов хозяйствующими субъектами, а также общественными объединениями)¹.

Такое понимание направлений прокурорского надзора, на взгляд автора, укладывается в сложившиеся представления теории прокурорского надзора.

Для примера можно рассмотреть классификацию направлений надзора за исполнением законодательства в сфере защиты прав потребителей:

- 1) надзор за соответствием законодательству о правах потребителей нормативно-правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления;
- 2) надзор в системе федеральных органов государственного контроля, их территориальных структур, правоохранительных органов, а также региональных органов государственной власти, которым переданы отдельные контрольные полномочия федерального центра;

¹ Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. – М., 2009.

- 3) надзор за исполнением законов государственными органами, функционирующими в сфере потребительских отношений и не имеющими контрольных полномочий;
- 4) функционирование в сфере потребительских отношений такого объекта прокурорского надзора, как органы местного самоуправления;
- 5) надзор за соблюдением законов общественными объединениями;
- 6) надзор за исполнением законов органами управления и руководителями хозяйствующих субъектов¹.

Проанализировав различные классификации отдельных направлений надзора за исполнением законов, сделаем вывод, что в качестве критериев их выделения выступают также объекты и предмет прокурорского надзора.

Предмет и объекты надзора за исполнением антимонопольного законодательства были рассмотрены нами выше.

На основании Закона о прокуратуре, предмета, целей и основных задач надзора за исполнением антимонопольного законодательства, научных трудов в иных сферах надзора за исполнением законов выделим основные направления надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере:

- 1) надзор за соблюдением положений статей Конституции, исполнением законов, регламентирующих вопросы антимонопольного регулирования, защиты конкурентной среды в сфере экономики, федеральными органами исполнительной власти, СКР, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;
- 2) надзор за соответствием антимонопольному законодательству правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, СКР, законодательными (представительными) и исполнительными органами

¹ Маматов М. В. Проблемы прокурорского надзора за соблюдением законодательства о правах потребителей: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. – М., 2007. С. 104.

государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

3) надзор за исполнением законов антимонопольными органами и их должностными лицами по реализации государственной функции по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства¹;

4) надзор за соответствием законам правовых актов, издаваемых антимонопольными органами и их должностными лицами;

5) проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

Деятельность прокурора по надзору за исполнением антимонопольного законодательства осуществляется независимо от органов государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти применительно к обеспечению конституционных положений о свободе экономической деятельности и защите конкуренции и направлена на точное и единообразное исполнение законов.

Являясь независимой государственно-правовой деятельностью, надзор за исполнением законов, в который входит надзор за исполнением антимонопольного законодательства, имеет следующие особенности: прокуроры не вмешиваются в административно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов; не подменяют иные государственные органы; круг поднадзорных объектов определен законом; деятельность прокурора в данном виде надзора носит компенсаторный характер, учитывая, что за обеспечение контроля (надзора) за исполнением законов отвечают и другие органы, в

¹ Кожинский А.В. Вопросы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // Право и экономика. – 2015. – № 5. С. 53.

частности в сфере антимонопольного законодательства действуют органы ФАС России.

В целом, учитывая, что в стране отмечается рост нарушений антимонопольного законодательства со стороны как хозяйствующих субъектов в части заключения антиконкурентных соглашений, так и органов власти¹, эффективное противодействие которым не обеспечивает в полной мере специальный государственный орган, очевидна необходимость усиления надзора за исполнением законов как органами ФАС России, так и другими органами государственной власти и местного самоуправления, а также хозяйствующими субъектами осуществляющими деятельность в данной сфере.

Само же развитие рыночной экономики в условиях действия конституционных положений о свободе экономической деятельности и поддержке конкуренции характеризуется усложнением хозяйственных связей и качественным изменением структуры экономических отношений, что вызывает обширное их законодательное регулирование.

Этим обуславливается рост количества законов, регулирующих общественные отношения в данной сфере, что, в свою очередь, требует повышенного внимания со стороны государства, в первую очередь, органов прокуратуры, к неукоснительному исполнению требований законов о свободе конкуренции².

На основании изложенного, автором сделан вывод, что за исполнением антимонопольного законодательства в России в современный период является объективно востребованным ключевым инструментом в системе

¹ В общем количестве нарушений антимонопольного законодательства, совершенных органами власти, федеральными органами власти в 2017 г. совершено 1,2% от общего соотношения данных нарушений, а региональными и муниципальными органами – 98,8%. Кроме того, особо выделяется проблема борьбы с со всеми антиконкурентными соглашениями, в том числе картелями, по которым в 2017 г. возбуждено 675 дел об антиконкурентных соглашениях, из них 360 – о картелях, что на 8% больше, чем в 2016 г. // Заседание Государственного Совета по развитию конкуренции от 05.04.2018 В 2018 г. дел по картелям возбуждено – 332, что на 8% меньше 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/57205>. (дата обращения: 04.06.2020).

² Кожинский А.В. Предмет, пределы и объекты прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // Право и экономика. – 2016. – № 5. – С. 52–57.

государственного правового механизма по реализации на территории страны конституционных гарантий о свободе экономической деятельности, поддержке конкуренции, недопущении монополистической деятельности, что обусловлено его независимым, централизованным и не специализированным характером, выражающимся в его осуществлении в отношении как субъектов экономической деятельности, так и специализированных контрольно-надзорных органов ФАС России и иных федеральных органов исполнительной власти, а также региональных и местных органов публичной власти, призванных оказывать содействие и обеспечивать реализацию указанных конституционных положений, конкретизированных в рассматриваемом законодательстве.

§ 1.3. Правовое регулирование прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства и его соответствие концепции отечественного прокурорского надзора

Согласно статье 3 Закона о прокуратуре организация и порядок деятельности прокуратуры России и полномочия прокуроров определяются Конституцией, Законом о прокуратуре и другими федеральными законами, международными договорами России.

Правовой основой надзора за исполнением антимонопольного законодательства являются правовые акты, содержащие соответствующие нормы права, и знание данных норм является важным фактором, влияющим на результативность надзорной деятельности прокурора.

Конституция определяет направление правового регулирования хозяйственных отношений. Она закрепляет наличие в стране многообразия форм собственности и их равную защиту, единство экономического пространства, свободу экономической деятельности, поддержку конкуренции

и недопущение экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Реализация и свободное применение конституционных принципов в сфере антимонопольного регулирования гарантируются государством. Именно они задают тон и являются основой развития правового регулирования хозяйственных отношений.

В статье 8 Конституции закреплены основные принципы экономики России. В данной норме установлено единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности¹.

Закрепление указанных принципов определило роль государства в экономических отношениях. В условиях рыночной экономики государство осуществляет лишь функции арбитра, в задачи которого входит установление общих правил, разрешение споров, борьба с монополистической деятельностью. Основы экономической системы получают свое развитие, реализуются в конституционных экономических правах и свободах. Так, например, в ст. 34 Конституции установлено, что каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Часть 2 ст. 34 Конституции запрещает экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Данный запрет можно рассмотреть в нескольких аспектах.

Частью 2 ст. 34 Конституции устанавливаются ограничения экономической деятельности. Право на занятие такой деятельностью не абсолютно, и злоупотребление своими права в предпринимательской

¹ Кожинский А.В. Конституционные основы конкурентного (антимонопольного законодательства) в Российской Федерации // сб. ст. по материалам науч.-практич. конференции. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2014. С. 83.

деятельности может являться нарушением антимонопольного законодательства¹.

Кроме того, из содержания ч. 2 ст. 34 Конституции вытекает право предпринимателей на защиту от монополизации рынка и недобросовестной конкуренции. Закрепление этой возможности позволяет субъектам экономических отношений требовать исполнения конституционного положения, а в случае его неисполнения, нарушения – требовать от предпринимателей или государства совершения действий, направленных на защиту их прав от недобросовестного, нарушающего антимонопольное законодательство поведения.

Также из указанного права следует гарантия на свободное использование своих способностей и имущества при занятии предпринимательской деятельностью, которая поддерживается и охраняется государством.

Следовательно, государственные органы создают условия для равного доступа предпринимателей на товарные и финансовые рынки, и основная их цель – развитие и охрана добросовестной конкуренции.

Помимо стимулирующих конкуренцию действий государство осуществляет функцию антимонопольного контроля, заключающегося в принятии мер, обеспечивающих пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, а также в контроле экономической концентрации.

Таким образом, в ст. 34 Конституции можно обнаружить положения о свободном использовании своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности, его государственном регулировании и связанном с этим ограничением прав².

¹ Там же. С. 84.

² Там же. С. 84.

В контроле государства за исполнением предусмотренного ч. 2 ст. 34 Конституции требования в самом общем виде заключается принцип антимонопольного регулирования экономики.

В совокупности с провозглашенной ст. 8 Конституции поддержкой конкуренции данный принцип должен способствовать осуществлению действительно свободной экономической деятельности, выступать фактором поступательного развития экономики¹.

Запрет экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, подразумевает возможность применения мер государственного воздействия в отношении лиц, нарушающих антимонопольное законодательство².

Согласно п. «ж» ст. 71 Конституции федеральные экономические службы, к которым относится ФАС России, находятся в ведении России. Конституционный принцип антимонопольного законодательства в том числе нашел отражение в основном нормативном правовом акте в сфере антимонопольного законодательства – в Законе № 135-ФЗ.

Согласно ч. 1 ст. 2 указанного Закона антимонопольное законодательство Российской Федерации основывается на Конституции, ГК РФ и состоит из Закона № 135-ФЗ, иных федеральных законов, регулирующих отношения, связанные с защитой конкуренции, указанные в ст. 3 Закона № 135-ФЗ.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Закон № 135-ФЗ распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, иные осуществляющие

¹ Там же. С. 85.

² Там же. С. 85.

функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Банк России, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

Вместе с тем согласно ч. 2 ст. 2 Закона № 135-ФЗ отношения, указанные в ст. 3 Закона № 135-ФЗ, могут регулироваться постановлениями Правительства России, нормативными правовыми актами федерального антимонопольного органа в случаях, предусмотренных антимонопольным законодательством.

Учитывая то обстоятельство, что антимонопольное законодательство – это совокупность федеральных законов, надзор за исполнением антимонопольного законодательства не выходит за рамки общепринятого надзора за исполнением законов, установленного ст. 21 Закона о прокуратуре.

В УК РФ также реализуется конституционный принцип о недопустимости деятельности, направленной на монополизацию. Речь идет о ст. 178 УК РФ, в которой установлен запрет на недопущение, ограничение или устранение конкуренции.

Законодатель, поместив в УК РФ ст. 178 о монополистической деятельности, подчеркивает тем самым особую значимость правовой охраны конкурентных отношений и соблюдения антимонопольных правил экономической деятельности¹.

Таким образом, Конституцией закреплены экономические принципы, устанавливающие конституционную основу правового регулирования экономики. Среди них особое место занимает принцип антимонопольного регулирования экономики, выступающий основой свободной реализации права на занятие экономической деятельностью.

Данный принцип реализуется в том, что право на занятие экономической деятельностью может быть ограничено государством в связи со злоупотреблением предпринимателем своими правами и осуществлением действий, нарушающих антимонопольное законодательство.

¹ Там же. С. 86.

Необходимо учитывать, что согласно ч. 3 ст. 3 Закона № 135-ФЗ положения этого законодательного акта не распространяются на отношения, урегулированные едиными правилами конкуренции на трансграничных рынках, контроль соблюдения которых относится к компетенции Евразийской экономической комиссии в соответствии с международным договором России¹.

Критериями отнесения рынка к трансграничному, утвержденными решением Высшего Евразийского экономического совета от 19.12.2012 № 29 (далее – Критерии отнесения рынка к трансграничному), установлены условия наступления компетенции ЕЭК на трансграничных рынках, и компетенция ЕЭК наступает, если географические границы товарного рынка охватывают территорию двух и более государств-членов².

Прокурору важно учитывать, что прокурорский надзор в отношении ЕЭК в сфере антимонопольного регулирования не осуществляется, учитывая, что указанная организация является международной организацией, обладающей международной правосубъектностью.

В настоящее время появляются новые вызовы у российской экономики в связи с развитием цифровых платформ, которые обязывают государство создавать новые механизмы защиты конкуренции в России.

Н.Д. Бут отмечает, что с появлением новых способов взаимодействия участников рынка через информационные технологии, не требующие личного взаимодействия, российская экономика перешла в более высокую категорию риска нарушений антимонопольного законодательства и необходимости предоставления участникам рынка дополнительных инструментов защиты³.

¹ Евразийская экономическая комиссия (далее – ЕЭК) является постоянно действующим наднациональным регулирующим органом Евразийского экономического союза (республики Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизская Республика, Российская Федерация), который действует на основании Договора о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014. Статья 18 данного Договора определяет, что ЕЭК является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью.

² Кожинский А.В. Вопросы состояния конкуренции на трансграничных рынках ЕАЭС (на примере деятельности Евразийской экономической комиссии в отношении Компании Caterpillar) // Современная конкуренция. – 2017. – № 5. С. 25.

³ Бут Н.Д. Прокурорский надзор за исполнением законов о защите конкуренции // Вестн. Ун-та прокуратуры Рос. Федерации. – 2019. – № 3. С. 18.

Так, подход к определению доминирующего положения путем определения хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение, в эпоху цифрового рынка уже не так объективен.

Например, цифровой агрегатор Booking.com, не занимая доминирующего положения на рынке предоставления услуг гостиничного бизнеса, может определять на нем ценовую политику.

Распоряжением Правительства России от 28.07.2017 № 1632-р утверждена программа «Цифровая экономика Российской Федерации». Программа предусматривает решение задачи адаптации антимонопольного законодательства к потребностям цифровой экономики (п. 1.10). Согласно Программе совершенствование антимонопольного законодательства в соответствии с потребностями цифровой экономики требует разработки и принятия правовых актов:

- в целях формирования инструментов снятия (снижения) барьеров входа на рынки цифровой экономики для стартапов в части доступа к ключевым технологиям, базам данных и др.;
- внедрения правового инструментария противодействия картелям, основанным на цифровых алгоритмах;
- формирования правового инструментария противодействия антиконкурентному поведению на инновационных рынках;
- адаптации подходов к анализу рынков и рыночной власти с учетом особенностей развития цифровой экономики;
- приведения инструментов контроля экономической концентрации в соответствие с условиями цифровой экономики, в том числе в части концентрации больших массивов данных как средства монополизации и учета сетевых эффектов цифровых платформ.

Также в связи с новыми вызовами российской экономики антимонопольным органом был подготовлен проект изменений в законодательство («пятый антимонопольный пакет»).

Проектом федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» предлагается внести новые критерии определения доминирующего положения.

Таковыми могут стать:

- владение инфраструктурой (платформой, которая предназначена для организации и обеспечения взаимодействия других хозяйствующих субъектов и/или потребителей);

- наличие «сетевого эффекта» (зависимость потребительской ценности товара от количества пользователей одной и той же группы либо изменение ценности товара для одной группы пользователей при уменьшении или увеличении количества пользователей в другой группе). То есть получение экономических преимуществ от количества пользователей такой инфраструктуры, в том числе посредством сбора и обработки данных¹.

Данные критерии как раз связаны с развитием цифровизации экономики.

Предлагают ввести новое понятие – «ценовой алгоритм», под которым понимается программное обеспечение, предназначенное для мониторинга цен на товарном рынке, расчета цен на товары, установления цен на товары и/или контроля цен на товары либо совершения действий при участии в торгах².

ФАС России также предлагает усовершенствовать взаимодействие ведомства с правоохранительными органами в этой части. В связи с этим еще один представленный регулятором законопроект предусматривает: получение антимонопольным органом персональных данных и данных об абонентах услуг связи; закрепление права антимонопольного органа на изъятие (выемку) документов при проведении выездной проверки; возможность предоставления в антимонопольный орган результатов оперативно-розыскной деятельности³.

Также необходимо отметить, что п. 2 Указа № 618 установлены цели совершенствования государственной политики по развитию конкуренции:

¹ См. СПС «Гарант» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 18.11.2018).

² См. СПС «Гарант» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 18.11.2018).

³ См. СПС «Гарант» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 18.11.2018).

а) повышение удовлетворенности потребителей за счет расширения ассортимента товаров, работ, услуг, повышения их качества и снижения цен;

б) повышение экономической эффективности и конкурентоспособности хозяйствующих субъектов, в том числе за счет обеспечения равного доступа к товарам и услугам субъектов естественных монополий и государственным услугам, необходимым для ведения предпринимательской деятельности, стимулирования инновационной активности хозяйствующих субъектов, повышения доли наукоемких товаров и услуг в структуре производства, развития рынков высокотехнологичной продукции;

в) стабильный рост и развитие многоукладной экономики, развитие технологий, снижение издержек в масштабе национальной экономики, снижение социальной напряженности в обществе, обеспечение национальной безопасности.

Данным Указом определены основополагающие принципы государственной политики по развитию конкуренции, в том числе, совершенствование антимонопольного регулирования в условиях развития цифровой экономики и ее глобализации в целях эффективного пресечения нарушений антимонопольного законодательства, носящих трансграничный характер, и повышения конкурентоспособности российских компаний на мировых рынках.

Важным фактором развития антимонопольного законодательства выступает Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы, утвержденный Указом № 618. Мероприятия данного Плана направлены на достижение следующих ключевых показателей:

а) обеспечение во всех отраслях экономики России, за исключением сфер деятельности субъектов естественных монополий и организаций оборонно-промышленного комплекса, присутствия не менее трех хозяйствующих субъектов, не менее чем один из которых относится к частному бизнесу;

б) снижение количества нарушений антимонопольного законодательства со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления к 2020 г. не менее чем в 2 раза по сравнению с 2017 г.;

в) увеличение к 2020 г. доли закупок, участниками которых являются только субъекты малого предпринимательства и социально ориентированные некоммерческие организации, в сфере государственного и муниципального заказа не менее чем в два раза по сравнению с 2017 г., а также увеличение отдельными видами юридических лиц объема закупок, участниками которых являются только субъекты малого и среднего предпринимательства, до 18 процентов к 2020 г.

Интересным представляется, что высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ было предписано принять до 1 марта 2019 г. меры, направленные на создание и организацию системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

Согласно п. 1 Указа № 618 активное содействие развитию конкуренции в России является приоритетным направлением деятельности Президента России, Федерального Собрания России, Правительства России, Банка России, федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления.

Также п. 7 Указа № 618 высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ предписано активизировать работу по развитию конкуренции в регионах.

Кроме того, саморегулируемым организациям, общественным организациям, профессиональным союзам и советам потребителей предложены различные формы участия в развитии конкуренции в России¹.

¹ а) принять активное участие в работе совещательных органов по развитию конкуренции;

Также с 12 марта 2020 г. вступил в силу Федеральный закон от 01.03.2020 № 33-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О защите конкуренции"» (далее – Закон № 33-ФЗ), который ввел понятие «система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства», под которой понимается совокупность правовых и организационных мер, предусмотренных внутренним актом (актами) хозяйствующего субъекта либо другого лица, из числа лиц, входящих в одну группу лиц с хозяйствующим субъектом, если такой внутренний акт (акты) распространяются на этого хозяйствующего субъекта, и направленных на соблюдение им требований антимонопольного законодательства и предупреждение его нарушения.

Согласно Закону № 33-ФЗ хозяйствующий субъект вправе направить в ФАС России внутренний акт (или проект акта), формирующий систему соответствия, для установления его соответствия требованиям антимонопольного законодательства. Антимонопольный орган в случае соответствия указанного внутреннего акта закону, выдает заключение о его соответствии.

При потенциальном положительном эффекте от внедрения указанной системы, закон не предусматривает мер стимулирования внедрения хозяйствующими субъектами такой системы, что было бы целесообразно¹.

б) использовать механизм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления для выявления актов и действий, направленных на ограничение конкуренции и создание необоснованных административных барьеров;

в) направлять ежегодно в Федеральную антимонопольную службу информацию об оценке состояния конкуренции в России и эффективности государственной политики по развитию конкуренции для включения в доклад о состоянии конкуренции в России, подготавливаемый ФАС России в соответствии с п. 10 ч. 2 ст. 23 Закона № 135-ФЗ;

г) продолжить работу по формированию в обществе нетерпимого отношения к любым проявлениям актов недобросовестной конкуренции и экономической деятельности, направленной на монополизацию;

д) принять участие во взаимодействии со средствами массовой информации в распространении информации о реализации государственной политики по развитию конкуренции, о требованиях антимонопольного законодательства, а также позитивного опыта противодействия граждан и институтов гражданского общества проявлениям актов недобросовестной конкуренции и экономической деятельности, направленной на монополизацию.

¹ Такими стимулирующими мерами, по мнению автора, могли бы быть:

1) в случае если хозяйствующий субъект, в котором внедрена система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства, при самостоятельном выявлении нарушения и сообщении антимонопольному органу раньше, чем ему стало известно о нарушении из других источников, может быть освобождено от административной ответственности либо к нему может быть применен минимальный административный штраф по соответствующему нарушению;

По мнению автора, необходимо рассмотреть нормативные правовые акты, содержащие нормы антимонопольного законодательства, которые входят в предмет надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

Сфера антимонопольного регулирования распространяется и на деятельность естественных монополий. Кроме Закона № 147-ФЗ в предмет прокурорского надзора включается ряд отраслевых федеральных законов, полностью или частично посвященных регулированию отдельных сфер естественных монополий, которые являются антимонопольным законодательством и которые входят в предмет надзора за исполнением антимонопольного законодательства¹.

Это следующие федеральные законы: от 14.04.1995 № 41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию», от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» (далее – Закон № 69-ФЗ), от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (далее – Закон № 17-ФЗ), от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее – Закон 35-ФЗ), Закон № 176-ФЗ.

Также действуют некоторые отраслевые законы, которые регулируют в том числе вопросы защиты конкуренции: Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (далее – Закон № 395-1) (ст. 32) и Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (далее – Закон № 4015-1)².

Нормы, входящие в антимонопольное законодательство, содержатся в различных федеральных законах, в частности в федеральных законах от

2) в случае если антимонопольный орган самостоятельно выявил нарушение у хозяйствующего субъекта, в котором внедрена система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства, данное обстоятельство будет являться основанием для применения к такому хозяйствующему субъекту минимального административного штрафа.

В целях создания указанных механизмов стимулирования внедрения системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства целесообразно внести соответствующие изменения в КоАП РФ.

¹ Кожинский А.В. Вопросы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // Право и экономика. – 2015. – № 5. С. 53.

² Там же. С. 53.

21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (ст. 17), от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (ст. 39), от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (ст. 18), от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» (ст. 21).

Имеют большое значение в рассматриваемой сфере такие законодательные акты, как: Земельный кодекс РФ, федеральные законы от 29.04.1998 № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (далее – Закон № 57-ФЗ), от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон № 381-ФЗ), от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ), от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ), законы № 35-ФЗ, № 69-ФЗ, № 147-ФЗ, № 176-ФЗ, № 4015-1 и некоторые другие нормативные правовые акты.

Сферы естественной монополии перечислены в ст. 4 Закона № 147-ФЗ¹, который не направлен на развитие конкуренции, а предусматривает прямое государственное вмешательство в деятельность субъектов естественных монополий и жесткое государственное регулирование их деятельности, осуществляемое путем ценового регулирования (посредством определения (установления) цен (тарифов) или их предельного уровня), а также определения потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установления минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в производимых субъектами естественных монополий товарах².

¹ К ним относятся: транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, транспортировка газа по трубопроводам, железнодорожные перевозки, услуги в транспортных терминалах, портах и аэропортах, услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи, услуги по передаче электрической энергии, водоснабжение и водоотведение с использованием централизованных систем, систем коммунальной инфраструктуры и др.

² При этом согласно ч. 3 ст. 8 Закона № 147-ФЗ субъекты обязаны предоставлять доступ на товарные рынки и (или) производить (реализовывать) товары и услуги, в отношении которых применяется регулирование в

При этом прокурорам важно учитывать, что действия субъектов естественной монополии как участников рынка подлежат антимонопольному контролю как деятельность хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на товарном рынке.

Например, Закон № 35-ФЗ регулирует в том числе поведение и субъектов естественной монополии, и крупные промышленные предприятия на рынке, а также вопросы энергоснабжения и правовой режим оказания услуг по передаче электрической энергии¹.

Важным в сфере антимонопольного законодательства является Закон № 57-ФЗ, которым устанавливаются особенности сделок в сфере безопасности и обороны с участием иностранных компаний. Он ввел дополнительные правила регулирования определенных, влияющих на национальную безопасность сфер, которые имеют отсылочные нормы к Закону № 135-ФЗ, регулирующему вопросы сделок в сфере экономической концентрации.

Закон № 381-ФЗ также направлен на регулирование отношений в сфере антимонопольного законодательства. Он является важным законодательным актом, направленным на поддержку и защиту конкуренции в России, и устанавливает правила для субъектов, осуществляющих торговую деятельность, а также правила государственных органов при контроле за торговой деятельностью².

В Земельном кодексе РФ также существуют нормы, входящие в сферу антимонопольного законодательства.

Обязанность предоставления государственных или муниципальных земельных участков для строительства по результатам торгов предусмотрена

соответствии с федеральным законом на недискриминационных условиях согласно требованиям антимонопольного законодательства.

¹ Статья 25 Закона № 35-ФЗ устанавливает, что антимонопольное регулирование и контроль на оптовом и розничных рынках электроэнергии осуществляются в соответствии с антимонопольным законодательством, с учетом особенностей, установленных данным Законом и основными положениями функционирования оптового рынка.

² *Кожинский А.В.* Вопросы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // *Право и экономика*. – 2015. – № 5. С. 55.

в ст. 39.6 Земельного кодекса РФ, согласно которой договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением некоторых случаев, предусмотренных п. 2 ст. 39.6 этого Кодекса¹.

При этом прокурорам важно учитывать, что имеются случаи, когда земли, находящиеся в федеральной или муниципальной собственности либо собственность на которые не разграничена, передаются в аренду или реализуются без проведения аукционных процедур. Такие действия являются нарушением Земельного кодекса РФ, а также ст. 15 Закона № 135-ФЗ.

По мнению А. Кучина, от активности и принципиальности прокуроров в значительной степени зависит исполнение поднадзорными органами и лицами установленных в рассматриваемой сфере требований².

Отдельно необходимо выделить федеральные законы, которые не регулируют непосредственно вопросы по защите конкуренции, но устанавливают специальные нормы, оказывающие воздействие на состояние конкурентной среды, и их цель – обеспечение добросовестной конкуренции. Таковыми являются федеральные законы в сфере закупок.

Согласно ст. 8 Закона № 44-ФЗ контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Закон № 223-ФЗ предусматривает осуществление закупок для юридических лиц, доля участия России в которых превышает 50%³. В статье

¹ Там же. С. 56.

² Кучин А. Надзор за исполнением законов в сфере землепользования // Законность. – 2015. – № 1 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 20.01.2019).

³ Это государственные корпорации; государственные компании; публично-правовые компании; субъекты естественных монополий; организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов (далее –

этого закона указано, что его целью является развитие добросовестной конкуренции при проведении закупок товаров, работ, услуг субъектами, подпадающими под регулирование данного Закона.

Нормы Закона № 135-ФЗ – общие по отношению к положениям законов № 44-ФЗ и № 223-ФЗ распространяются на отношения и применяются в случае нарушения общих норм в сфере конкуренции тогда, когда ответственность не предусмотрена законами № 44-ФЗ и № 223-ФЗ.

Прокурорам важно иметь в виду, что нарушения законов № 44-ФЗ или № 223-ФЗ могут являться нарушением ст. 17 Закона № 135-ФЗ «Антимонопольные требования к торгам, запросу котировок цен на товары, запросу предложений».

При осуществлении закупок в рамках законов № 44-ФЗ и № 223-ФЗ могут совершаться наиболее опасные для экономики нарушения антимонопольного законодательства – заключение картельного соглашения, которое приводит к повышению, снижению или поддержанию цен на торгах (п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона № 135-ФЗ).

Нормы антимонопольного законодательства содержатся в Законе № 69-ФЗ, статья 26 которого закрепляет антимонопольные требования в отношении организаций – собственников систем газоснабжения; поставщикам газа или уполномоченным ими организациям запрещается совершать действия, нарушающие антимонопольное законодательство, устанавливается перечень запрещаемых действий.

Согласно части первой ст. 18 Федерального закона от 17.07.1999 № 176-ФЗ «О почтовой связи» (далее – Закон № 176-ФЗ) для оказания услуг почтовой связи общего пользования образуются организации почтовой связи разных

регулируемые виды деятельности); автономные учреждения; хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия России, ее субъекта, муниципального образования в совокупности превышает 50%; дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% долей в совокупности принадлежит указанным выше юридическим лицам; дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% долей в совокупности принадлежит указанным выше дочерним хозяйственным обществам.

организационно-правовых форм, они пользуются равными правами в области оказания услуг почтовой связи общего пользования¹.

В статье 31 Закона № 4015-1 установлено, что предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции на страховом рынке обеспечивается федеральным антимонопольным органом в соответствии с антимонопольным законодательством².

Кроме того, нормы антимонопольного законодательства содержатся в таких законодательных актах, как: Водный и Лесной кодексы РФ, Закон № 17-ФЗ, федеральные законы от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» и другие.

В сфере антимонопольного регулирования, по мнению автора, важное значение имеют правовые акты ФАС России, определяющие порядок работы антимонопольного органа, например, приказы:

1) от 17.04.2008 № 129 «Об утверждении формы представления антимонопольному органу сведений при обращении с ходатайствами и уведомлениями, предусмотренными ст. 27–31 Федерального закона «О защите конкуренции»;

2) от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке»;

3) от 25.05.2012 № 339 «Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению

¹ Кроме того, абзац четвертый ст. 23 Закона № 176-ФЗ предусматривает, что операторы почтовой связи, занимающие доминирующее положение на рынке услуг почтовой связи и совершающие действия, которые имеют либо могут иметь своими последствиями существенные ограничения конкуренции, ущемление интересов других граждан и организаций, создание и поддержание дефицита услуг почтовой связи либо повышение тарифов на них, несут ответственность в соответствии с федеральным законодательством.

² До настоящего времени еще не утратил своей юридической силы приказ МАП России от 21.06.2000 № 467, которым утвержден Перечень видов финансовых услуг, подлежащих антимонопольному регулированию, и состав активов финансовой организации, приобретаемых в порядке уступки прав требования, для расчета оборота финансовой услуги. См. также: постановление Правительства России от 09.06.2007 № 359 «Об утверждении Условий признания доминирующим положения финансовой организации (за исключением кредитной организации), согласно которым устанавливается доминирующее положение финансовой организации (за исключением кредитной организации).

государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации»;

4) от 25.05.2012 № 340 «Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований законодательства Российской Федерации»;

5) от 25.05.2012 № 345 «Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по установлению доминирующего положения хозяйствующего субъекта при рассмотрении заявлений, материалов, дел о нарушении антимонопольного законодательства и при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией».

Также определенную роль при формировании правил в сфере антимонопольного регулирования составляет судебная практика, в частности постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства».

Кроме того, существенное значение при применении антимонопольного законодательства имеют рекомендации и разъяснения антимонопольного законодательства ФАС России.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, антимонопольное законодательство состоит из федеральных законов, таких, как законы № 35-ФЗ, № 44-ФЗ, № 69-ФЗ, № 135-ФЗ, № 176-ФЗ, № 223-ФЗ, № 2395-1, Земельный кодекс РФ и другие законодательные акты.

Далее необходимо рассмотреть пределы прокурорского надзора в этой сфере, под которыми понимаются границы применения полномочий и средств прокурорского реагирования на выявленные факты нарушения закона.

При характеристике пределов прокурорского надзора некоторые авторы рассматривают данное понятие в качестве правовой категории, определяющей границы должного, возможного и запрещенного при выборе прокурором

объектов предстоящей проверки, применении полномочий и средств прокурорского реагирования¹.

Интересно мнение А.Ю. Винокурова, который считает, что одним из краеугольных камней теории и практики прокурорского надзора выступает такая категория, как «пределы прокурорского надзора», научный взгляд на которую сформировался давно и в принципе не подвергается серьёзным новациям².

Пункт 2 ст. 21 Закона о прокуратуре устанавливает пределы надзора за исполнением законов, которым установлено, что при осуществлении этой деятельности органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы.

Исходя из текста ст. 21 Закона о прокуратуре, прокурор имеет право и обязан осуществлять надзор только за соблюдением Конституции России и исполнением законов. Текст статьи в этом смысле дает четкое определение предмета этой отрасли надзора. Возникает вопрос о том, входят ли указы Президента России и правовые акты Правительства России в предмет надзора за исполнением законов. Вопрос надзора за исполнением указов Президента и нормативных правовых актов Правительства требует разъяснения. При его решении, по мнению автора, следует исходить из формулировки ст. 21 Закона о прокуратуре. В науке существует мнение, что законодатель не дает прокурору права осуществлять надзор за исполнением указов Президента России и нормативных правовых актов Правительства России, так как они сами согласно Конституции (ст. 90, 115) должны соответствовать Конституции и федеральным законам, то есть носят подзаконный характер. Вышесказанное не лишает прокуроров возможности принимать меры в случаях выявления фактов несоответствия закону указов Президента и актов

¹ Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. – М., 2009. С. 40.

² Винокуров А.Ю. О пределах прокурорского надзора и пределах познания о нем // Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры: избранные статьи. – М., 2012. С. 174.

Правительства. Однако эти меры носят ненадзорный характер (речь идет об информировании о дефектах таких правовых актов указанных субъектов).

По результатам анализа характера этих подзаконных правовых актов сделан вывод о том, что содержание большинства законов конкретизируется и раскрывается в многочисленных указах Президента России и постановлениях Правительства России, и органы прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением антимонопольного законодательства учитывают положения данных подзаконных правовых актов.

Поэтому, проверяя соблюдение Конституции и исполнение законов, прокурор может и должен в пределах своих полномочий учитывать и исполнение вышеуказанных подзаконных актов, поскольку они изданы и действуют во исполнение и в соответствии с Конституцией и законами. Применительно к надзору за исполнением антимонопольного законодательства нужно учитывать ст. 2 Закона № 135-ФЗ, где указано, что антимонопольное законодательство основывается на Конституции, ГК РФ и состоит из указанного Закона, иных федеральных законов, регулирующих отношения, связанные с защитой конкуренции, указанные в ст. 3 Закона № 135-ФЗ.

Также следует отметить, что в некоторых случаях прокурору необходимо привлечение специалиста для получения специальных знаний при проведении проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций, право на которое закреплено в п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре.

В Законе о прокуратуре ограничено произвольное решение прокурором вопросов поручения проверок и ревизий.

А.Х. Казарина считает, что к помощи специалистов прокурорские работники прибегают на разных этапах работы: при подготовке к проверке,

при оценке материалов, поступивших из контролирующих органов, отчетных данных, носящих предметный характер, и в других случаях¹.

В статье В. Васюшкина «Пределы прокурорского надзора» отмечено следующее: позиции многих авторов указывают на то, что государственные органы должны осуществлять контроль (надзор) за соблюдением законов различными субъектами хозяйственной и иной деятельности, тогда как удел прокуратуры – надзор за этими государственными органами. В то же время статистика результатов прокурорской работы показывает, что большинство мер реагирования принимается прокурорами как раз по фактам нарушений законов в «деятельности субъектов, функционирующих в конкретных областях»².

Конечно, прокурору нельзя запретить проверять исполнение законов и соблюдение прав граждан, хозяйствующих субъектов в различных сферах, ограничив деятельность надзором только за исполнением органами власти своих функций и законностью принятых ими нормативных правовых актов³.

Присутствие слова «надзор» в наименовании государственных органов может указать на сходство деятельности государственного органа с надзорной функцией прокуратуры в виде ее подмены и дублирования. Однако при ближайшем рассмотрении выясняется, что упомянутые органы скорее контролируют деятельность субъектов, функционирующих в конкретной области, и ни в коем случае не подменяют прокуратуру, которая осуществляет надзор за контролирующими органами⁴.

М.С. Шалумов определяет пределы надзора по следующим критериям:

1) круг законов, исполнение которых составляет объект прокурорского надзора в целом и каждый его предмет в отдельности; 2) круг субъектов, за

¹ Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов: монография. – М.: Ин-т повышения квалиф. руковод. кадров Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2005. С. 214.

² Васюшкин В. Пределы прокурорского надзора // Законность. – 2010. – № 11 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 01.11.2018).

³ Кожинский А.В. Предмет, пределы и объекты прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // Право и экономика. – 2016. – № 5. С. 55.

⁴ Ванькаев А.Н. Место и роль прокуратуры в системе разделения властей Российской Федерации // Российский следователь. – 2008. – № 10. – С. 32–34.

деятельностью и актами которых постоянно наблюдает прокурор; 3) круг обязанностей, возлагаемых вышеуказанными законами на данных субъектов¹.

А.Ю. Винокуров выделяет характеристику пределов надзора за исполнением законов, которые определяются следующим образом:

- 1) по кругу оснований для проведения прокурорской проверки;
- 2) по кругу поднадзорных объектов и субъектов, надзор за исполнением которыми вправе осуществлять прокурор исходя из установленного разграничения компетенции;
- 3) по кругу нормативных правовых актов (Конституция, федеральные законы), исполнение которых вправе проверять прокурор;
- 4) по кругу правовых актов поднадзорных органов и лиц, законность которых вправе проверять прокурор;
- 5) по кругу нормативных правовых актов, соответствие которым правовых актов поднадзорных органов и лиц вправе проверять прокурор;
- 6) по кругу нормативных правовых актов, в отношении которых прокурор вправе проводить антикоррупционную экспертизу, и кругу оснований, позволяющих прокурору признать наличие в нормативном правовом акте коррупциогенного фактора;
- 7) по кругу оснований, препятствующих согласованию прокурором проведения контрольно-надзорными органами внеплановых проверок субъектов предпринимательской деятельности, а также органов местного самоуправления и их должностных лиц;
- 8) по кругу надзорных полномочий, которые вправе применять в зависимости от своего статуса прокурор².

Согласно п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре органы прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов не подменяют иные государственные органы.

¹ Шалумов М.С. Прокуратура в современном Российском государстве: монография. – Кострома, 2001. С. 71.

² Прокурорский надзор: учеб. для вузов / под общей редакцией О.С. Капинус. ТОМ 2. Особенная и специальные части. 4-е изд., пер. и доп. – М.: Юрайт. 2019. С. 22.

Приказом № 195 в п. 13 предписывается «при вынесении актов реагирования оценивать возможные негативные последствия исполнения требований прокурора, имея в виду, что акты реагирования должны быть направлены не на разрушение действующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством».

Первая часть такого предписания прямо требует от прокурора использования принципа целесообразности при осуществлении прокурорского надзора. Вторая часть предписания, возвращая, казалось бы, к принципу законности, тем не менее обязывает прокурора участвовать в выборе поведения хозяйствующего субъекта. В итоге для надзирающего прокурора возникает двусмысленная ситуация¹.

Пределы надзорной деятельности прокуроров, то есть представлений о должном, возможном и запрещенном, можно также определить следующими критериями: а) характером нормативных правовых актов, надзор за исполнением которых возложен на прокуроров; б) кругом объектов надзора за исполнением законов; в) объемом полномочий, используемых для выявления нарушений законов, их причин и способствующих им условий устранения и предупреждения таких нарушений.

В Законе о прокуратуре содержатся и такие «ограничители» надзора, как запрет подменять иные государственные органы, требование проведения проверок на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения закона, требующих принятия мер прокурором².

В.Г. Бессарабов и К.А. Кашаев считают, что прокурорский надзор, являясь системообразующим ядром государственного контроля, в этом смысле сохраняет универсальные полномочия, не ограниченные сферой правового регулирования, в отличие от других органов, которые вправе

¹ Смирнов А.Ф. К вопросу о власти прокурора // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 5 // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 18.11.2018).

² Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. – М.: Юрайт, 2012. – С. 175–176.

проводить проверки только в соответствии с предметом деятельности. Не подменяя органы государственного контроля, прокурорский надзор выступает дополнительной гарантией законности в их деятельности¹.

В.П. Рябцев отмечает «компенсаторный» характер осуществления органами прокуратуры надзора за исполнением законов, когда возможности государственных органов для решения вопроса по обеспечению должного уровня законности исчерпаны либо когда государственный контроль реализован ими на не надлежащем уровне².

При этом как охранитель закона прокурор может вмешаться только в случае нарушения закона. Генпрокурором России в приказах и указаниях повторяется запрет на подмену иных государственных органов и должностных лиц, на вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность предприятий, организаций³.

Также существуют особенности осуществления надзора за исполнением законов в определенных сферах.

Так, например, в рамках надзора за исполнением миграционного законодательства при проведении проверок прокуроры обязаны соблюдать пределы прокурорского надзора. Недопустима подмена органов контроля (надзора), когда меры прокурорского реагирования выходят за рамки компетенции, так как в соответствии с Законом о прокуратуре прокурор не осуществляет надзор за исполнением законов физическими лицами. Эту функцию в сфере миграционных правоотношений реализует МВД России⁴.

А.Ю. Гулягин отмечает, что место органа контроля в системе административной юрисдикции опосредуется, во-первых, ограниченной сферой регулируемого законодательства, тогда как прокурор надзирает в

¹ Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита Российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. – М.: Городец, 2007 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.lawmix.ru/commlaw/1064> (дата обращения: 01.02.2018).

² Бойков А.Д., Рябцев В.П., Скворцов К.Ф. Проблемы развития правового статуса Российской прокуратуры (в условиях переходного периода). – М., 1998. С. 33.

³ Бут Н.Д. Указ. соч. – С. 170–171.

⁴ Паламарчук А.В. Задачи прокурорского надзора за исполнением миграционного законодательства // Законность. – 2014. – № 1. – С. 9–10.

целом за исполнением законов без оговорок о сферах, регулируемых данным законодательством, во-вторых, возможностью устанавливать в ней определенные правила путем принятия нормативных правовых актов, в то время как прокурор вправе и обязан оценить эти акты на предмет их соответствия закону, в-третьих, возможностью реализации наработанного материала. Таким образом, в случае с органами контроля их деятельность является отраслевой, а прокурорский надзор необходимо именовать высшим¹.

Н.Д. Бут в своей диссертации отмечала, что административные нарушения в антимонопольной сфере представляют наибольшую опасность для необоснованного сужения правового поля свободы экономической деятельности, в том числе: нарушение единства экономического пространства, ограничение свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств на территории России, создание дискриминационных условий для отдельных хозяйствующих субъектов, необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами и другие².

В соответствии с Федеральным законом от 17.07.2009 № 160-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступившим в силу 22 августа 2009 г., изменен порядок возбуждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.9 (ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления, 14.31 (злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке), 14.32 (заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, координация экономической деятельности), 14.33 (недобросовестная конкуренция), 14.40 КоАП РФ (нарушение

¹ Гулягин А.Ю. Проблемы соотношения прокурорского надзора и иного государственного контроля // Юридический мир. – 2012. – № 4. – С. 23–24.

² Бут Н.Д. Указ. соч. С. 40.

антимонопольных правил, установленных федеральным законом, при осуществлении торговой деятельности).

Согласно ч. 1.2 ст. 28.1 КоАП РФ поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.9, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ, является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства.

Также Федеральным законом от 13.07.2015 № 250-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О защите конкуренции" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» введен в действие порядок рассмотрения дел, предусмотренных ст. 14.9.1 КоАП РФ «Нарушение порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства».

Согласно ч. 1.2-1 ст. 28.1 КоАП РФ поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.9.1 КоАП РФ, является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения порядка осуществления федеральным органом исполнительной власти, органом государственной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления либо иным осуществляющим функции указанных органов органом или организацией, организацией, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, процедуры, включенной в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства, утвержденный постановлением Правительства России от 30.04.2014 № 403 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства».

Согласно ст. 28.4 КоАП РФ при осуществлении надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории России, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта РФ.

Таким образом, формально сложилась законодательная коллизия, так как нормы ч. 1.2 ст. 28.1 и ч. 1.2-1 ст. 28.1 КоАП РФ запрещают прокурору возбуждать дело об административном правонарушении по ст. 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ в отсутствие решения комиссии антимонопольного органа¹.

На взгляд автора, это является законодательной ошибкой, ограничившей реализацию прокурорами полномочий по административному преследованию в антимонопольной сфере.

При этом только по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства выносится решение о наличии нарушения антимонопольного законодательства, и в случае его наличия возбуждается дело об административном правонарушении.

Т.А. Тухватуллин в своей статье высказывает точку зрения, что после принятия решения комиссией антимонопольного органа прокурор в силу своих полномочий может возбудить дело об административном правонарушении по антимонопольным составам – ст. 14.9, 14.31–14.33 КоАП РФ².

Необходимо учитывать, что приказом ФАС России от 25.05.2012 № 339 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации» установлен порядок рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства. Согласно п. 3.88 дело о нарушении антимонопольного законодательства рассматривается на заседании комиссии.

В силу ст. 40 Закона № 135-ФЗ для рассмотрения каждого дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган

¹ Кожинский А.В. Предмет, пределы и объекты прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // Право и экономика. – 2016. – № 5. – С. 56–57.

² Тухватуллин Т.А. Полномочия прокурора по административному преследованию за правонарушения в экономической сфере // Административное право и процесс. – 2015. – № 8 // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 19.10.2017).

создает в порядке, предусмотренном этим Законом, комиссию по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее также – комиссия). Комиссия состоит из работников антимонопольного органа. Ее председателем может быть руководитель антимонопольного органа, его заместитель или руководитель структурного подразделения федерального антимонопольного органа.

По мнению А.И. Гальченко, «прокурор хотя и наделен правом возбуждения дела о любом административном правонарушении, но проводить административное расследование может только по делам, относящимся к его исключительной компетенции»¹.

Е.Р. Ергашев считает, что в случае установления прокурором факта неинициирования процедуры административного преследования должностным лицом органа административной юрисдикции прокурор, применив меры прокурорского реагирования к такому должностному лицу по факту бездействия, должен вмешаться и самостоятельно возбудить дело об административном правонарушении².

В коллективной научной работе «Ответственность за нарушения антимонопольного законодательства: проблемы теории и практики» указывается, что поскольку единственным поводом возбуждения дела об административном правонарушении является решение комиссии антимонопольного органа, при отсутствии такого решения дело не может быть возбуждено, в том числе прокурором в соответствии со ст. 28.4 КоАП РФ³.

Особый порядок возбуждения дел об административных правонарушениях по ст. 14.9, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 фактически исключает из процессуальных субъектов, наделенных правами возбуждать дела об

¹ Гальченко А.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях // Законность. – 2014. – № 2. С. 22.

² Ергашев Е.Р. О проблемах нормативного регулирования применения постановления о возбуждении административного производства как акта прокурорского реагирования // Бизнес, менеджмент и право. – 2012. – № 2. С. 53.

³ Ответственность за нарушения антимонопольного законодательства: проблемы теории и практики // отв. ред. С.В. Максимов, С.А. Пузыревский // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 19.09.2017).

административных правонарушениях, прокуроров, которые при осуществлении надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории России, имеют право возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ¹.

ФАС России издало специальное информационное письмо за подписью руководителя И.Ю. Артемьева от 25.01.2010 № ИА/1636, в котором указывалось на недопустимые случаи направления прокурорами в антимонопольные органы возбужденных ими дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.31–14.33 КоАП РФ. Указанные дела возбуждались прокурорами без учета требований ч. 1.2 ст. 28.1 КоАП РФ, то есть без рассмотрения антимонопольными органами дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Самым проблематичным в случае применения ст. 14.9, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ является то, что возбуждение дела прокурорами в отсутствие повода к возбуждению дел об административных правонарушениях может быть признано доказательством, полученным с нарушением закона, и привести к отмене решения антимонопольного органа в судебном порядке (при использовании таких доказательств). Такая опасность существует, даже если при последующем возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства принятое в установленном порядке решение о нарушении антимонопольного законодательства при обжаловании в суде будет признано законным и обоснованным².

Согласно ст. 23.48 КоАП РФ уполномоченными лицами при рассмотрении дел об административных правонарушениях по ст. 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ являются руководитель ФАС России, его

¹ Кожинский А.В. Полномочия прокурора по надзору за исполнением антимонопольного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 1. С. 70.

² Ответственность за нарушения антимонопольного законодательства: проблемы теории и практики: монография / под ред. С.В. Максимова и С.А. Пузыревского. – М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016 // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.09.2017).

заместители или руководители территориальных антимонопольных органов, их заместители.

А.Ю. Кинев также отмечает, что при отсутствии решения антимонопольного органа возбудить дело по вышеуказанным антимонопольным статьям КоАП РФ невозможно, и считает, что аналогичный порядок должен быть и при возбуждении уголовных дел по ст. 178 УК РФ¹.

Вместе с тем, по мнению автора, положения ч. 1.2 и ч. 1.2-1 ст. 28.1 КоАП РФ противоречат положениям ст. 28.4 КоАП РФ.

Так, например, порядок возбуждения уголовных дел за нарушение антимонопольного законодательства по ст. 178 УК РФ не предусматривает обязанности возбуждать уголовные дела только после рассмотрения антимонопольными органами дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Возбуждение же прокурором дел об административных правонарушениях монополистической направленности не входит в уголовно-правовую сферу, а является полномочием прокурора согласно ст. 22 Закона о прокуратуре и ст. 28.4 КоАП РФ и входит в полномочия по надзору за исполнением законов.

Если прокурору запрещать возбуждение дела об административном правонарушении в сфере антимонопольного законодательства без решения комиссии антимонопольного органа, то, следуя такой логике, должен действовать запрет и на принесение протеста, внесение представления и объявление предостережения, направление иска в суд без предварительного рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства комиссией антимонопольного органа.

По мнению автора, прокурорский надзор нельзя ставить в зависимость от действий органа исполнительной власти, в данном случае

¹ Кинев А.Ю. Уголовная ответственность за картели: практика применения статьи 178 УК РФ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 19.10.2017).

антимонопольных органов. Тогда отсутствует сам смысл прокурорского надзора в государстве.

С позицией И. Ю. Артемьева, А.Ю. Кинева, С.В. Максимова и С.А. Пузыревского сложно согласиться, так как прокурор, возбуждая дело об административном правонарушении по антимонопольным нарушениям, не привлекает никого к ответственности, а выявляет признаки нарушения антимонопольного законодательства для последующего рассмотрения данных признаков антимонопольными органами.

Если прокуроров лишать права возбуждения дела об административном правонарушении по антимонопольным составам без решения комиссии антимонопольного органа, тогда по аналогии их можно лишить права на возбуждение дел об административных правонарушениях и в других сферах, например, защиты прав потребителей, порядка ценообразования, в сфере закупок и др.

Таким образом, автором сделан вывод, что действующее законодательство содержит правовые препятствия, сдерживающие повышение эффективности надзора за исполнением антимонопольного законодательства и искажающие саму суть российского надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы, препятствующие прокурору по материалам собственной надзорной проверки возбуждать дела о некоторых административных правонарушениях монополистической направленности без предварительного принятия по ним решения поднадзорными прокуратуре органами ФАС России, уполномоченными рассматривать по существу возбужденные прокурором дела данной категории.

Следовательно, правовые положения ч. 1.2 и 1.2-1 ст. 28.1 КоАП РФ, запрещающие прокурору по материалам прокурорского надзора возбуждать дела об административных правонарушениях по ст. 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ без принятия комиссией антимонопольного органа решения об установлении нарушения антимонопольного законодательства,

противоречат сущности надзора за исполнением законов и создают правовые препятствия для эффективного осуществления надзора за исполнением антимонопольного законодательства, так как прокурор, возбудив названное дело, при этом не применяет наказание, а лишь инициирует процедуру административного преследования по результатам своей надзорной деятельности¹.

В частности, правовая природа указанных правовых положений заключается в запрете прокурору возбуждать дела об административном правонарушении по факту заключения картельных соглашений без принятия комиссией антимонопольного органа решения о нарушении антимонопольного законодательства. Поэтому положения ч. 1.2 и 1.2-1 ст. 28.1 КоАП РФ требуют внесения соответствующих законодательных изменений. Проект соответствующего федерального закона приведен в приложении 3 к диссертации.

Проблеме правовых препятствий уделяли внимание теоретики права профессеры Малько А.В.², Н.И. Матузов³, Панченко В.Ю.⁴, т.е. категория «правовые препятствия» является не выдумкой автора, а научной категорией теории права, которая автором конкретизирована применительно к теории надзора вне уголовно-правовой сферы относительно надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

Следует учитывать, что в проекте нового КоАП РФ отсутствует специальная норма, устанавливающая возможность возбуждать дело об

¹ Кожинский А.В. Пределы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // сб. материалов V Всеросс. науч.-практич. конф. «Деятельность прокуратуры Российской Федерации по защите прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства» (Сухаревские чтения). – М., 2019. С. 155.

² Малько А.В. Препятствия как фактор снижения эффективности правового воздействия: понятие, признаки, классификация // сб. науч. тр. по итогам Всеросс. науч.-практич. конф. с международным участием «Юридические препятствия в реализации прав и законных интересов» (4 июля 2014 г.) и «Юридические препятствия в реализации прав и законных интересов: технологии распознавания и преодоления» (3 июля 2015 г.). – Красноярск: «Центр информации», 2015. – С. 33–46.

³ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. – М.: Юрист, 2004. – С. 68, 161.

⁴ Панченко В.Ю., Петров А.А. Юридические препятствия в реализации прав и законных интересов: проблемы теории и практики. – М.: Издательство «Юрлитинформ», 2015.

административном правонарушении по антимонопольным составам только по результатам принятого решения комиссией антимонопольного органа¹.

В главе 27 «Административные правонарушения, посягающие на конкуренцию» проекте КоАП РФ предусмотрены санкции за нарушение антимонопольного законодательства. Согласно ч. 2 ст. 44.17 проекта КоАП РФ ФАС России рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных в том числе главой 27 проекта КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на конкуренцию». Вместе с тем ч. 2 ст. 44.1 проекта КоАП РФ установлено, что при осуществлении надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории России, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена проектом КоАП РФ или законом субъекта РФ.

Следовательно, на взгляд автора, проект КоАП РФ устраняет правовое препятствие, запрещающие возбуждению прокурором дел об административных правонарушениях по нарушениям антимонопольного законодательства.

Таким образом, можно сделать вывод, что указанные нормы действующего КоАП РФ содержат правовые препятствия, сдерживающие повышение эффективности надзора за исполнением антимонопольного законодательства, которые препятствуют прокурору в возбуждении дел об административных правонарушениях по ст. 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ без предварительного принятия по ним решения антимонопольного органа.

В данном выводе выявлено именно правовое препятствие для эффективного осуществления деятельности прокуратуры при применении такой меры реагирования, как вынесение постановления о возбуждении дела об административном правонарушении по материалам собственных надзорных проверок, так как если прокуроров лишать права возбуждения дела

¹ См. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447> (дата обращения: 11.12.2020)

об административном правонарушении по антимонопольным составам без решения поднадзорной органам прокуратурой комиссии антимонопольного органа, это искажает саму суть данного прокурорского надзора, создавая препятствия для его осуществления в режиме независимости от кого бы то ни было.

Ранее, до автора данного исследования в научных трудах, в частности в статье Н.А. Игониной¹, давались предложения о правовых возможностях обхода данного препятствия путем внесения требования прокурора о принятии комиссией антимонопольного органа решения, подтверждающего факт совершения правонарушения, а затем на основании этого решения предлагалось прокурорам возбуждать и повторно направлять в эту же комиссию соответствующие дела для рассмотрения.

Позиция автора о наличии упомянутого правового препятствия подтверждается опросом прокурорских работников: 53,5% анкетированных ответили, что вышеуказанные положения КоАП РФ являются законодательной ошибкой в правовом регулировании надзора за исполнением антимонопольного законодательства². Кроме того, по результатам опроса прокурорских сотрудников на вопрос: «Выносились ли прокурорами вашего района (города), региона или их заместителями по материалам прокурорских проверок постановления о возбуждении дела об административном правонарушении по ст. 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ, предусматривающим административную ответственность за нарушение антимонопольного законодательства» – 40,5% ответили, что выносили, при этом 52,5% из тех, кто выносил указанные постановления, выносили их без соблюдения порядка, предусмотренного ч. 1.2 и ч. 1.2-1 ст. 28.1. КоАП РФ, что говорит об активном использовании данной меры прокурорского

¹ Игонина Н.А. Противодействие сговорам на рынке закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд // Законность. – 2011. – № 9. – С. 7–11.

² См.: Приложение 1 диссертации.

реагирования при выявлении нарушений антимонопольного законодательства¹.

Также особо следует выделить мнение А.Ю. Винокурова, который считает, что функция «административного преследования» характеризуется совокупностью реализуемых прокурорами полномочий, формирующих самостоятельную функцию, подчиненную задачам законодательства об административных правонарушениях, изложенным в ст. 1.2 КоАП РФ, и способствующую достижению целевых установок, адресованных прокуратуре Российской Федерации в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре².

А.Ю. Винокуров придерживается позиции, что функции прокуратуры «участие в производстве по делам об административных правонарушениях» не существует, но в то же время существует функция, связанная с преследованием физических и юридических лиц за совершение ими административных правонарушений, которая упоминается в ст. 29.1.3, 29.1.6 и 29.1.7 КоАП РФ под названием «административное преследование»³. При всей научной значимости и ценности позиции А.Ю. Винокурова автор в настоящее время исходит из действующей редакции Закона о прокуратуре, в которой возбуждение дела об административном правонарушении является одним из полномочий прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов.

В то же время автор согласен с мнением А.Ю. Винокурова о наличии у прокуратуры функции административного преследования, которое не ограничивается лишь полномочием, связанным с вынесением постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, что требует последующего совершенствования действующего законодательства.

¹ Там же.

² Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 10. С. 56.

³ Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации: теоретические, правовые и организационные аспекты: монография. – М.: Ун-т прокуратуры Рос. Федерации: Проспект, 2019. С. 47.

В данном параграфе еще хотелось бы остановиться на том, что надзор за исполнением антимонопольного законодательства как поднаправление надзора за исполнением законов в сфере экономики, являющегося направлением надзора за исполнением законов, осуществляется вне уголовно-правовой сферы.

Так, полномочия прокурора по надзору за исполнением антимонопольного законодательства осуществляются в рамках полномочий, предусмотренных ст. 22 Закона о прокуратуре.

В рамках надзора за исполнением антимонопольного законодательства под полномочиями прокурора можно понимать совокупность прав и обязанностей, которыми он наделен для осуществления функции прокуратуры.

К.И. Амирбеков определяет понятие «надзорное полномочие прокурора вне уголовно-правовой сферы» как совокупность его прав и обязанностей, установленных законом, с применением (использованием) которых прокурор при наличии на то оснований публично выражает свою волю в форме соответствующих юридических актов (актов-решений или актов-действий) в целях реализации функций прокуратуры России по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов (общий надзор), а также по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина¹.

Надзорные полномочия также можно классифицировать по группам:

- направленные на выявление нарушений закона; причин и условий, способствующих нарушениям законов;
- направленные на устранение нарушений законов;
- направленные на предупреждение нарушений законов.

Надзорные полномочия могут быть сгруппированы по-разному, но мысль автора сводится к тому, что в целом надзор за исполнением

¹ Амирбеков К.И. Вопросы выполнения требований Европейской конвенции по правам человека применительно к деятельности прокуроров вне уголовно-правовой сферы: сб. материалов семинара (24 марта 2017 г., Москва) / под общ. ред. О.С. Капинус; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2017. С. 68.

антимонопольного законодательства осуществляется вне уголовно-правовой сферы и выявление, устранение и предупреждение нарушений закона осуществляются в рамках полномочий, которые находятся за рамками уголовно-правовой сферы.

Пример запрета возбуждения дел об административном правонарушении по делам монополистической направленности показывает, что данные правовые препятствия, сдерживающие эффективность надзора за исполнением антимонопольного законодательства, искажают саму суть российского надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы.

Выводы по главе 1

В результате проведенного в главе 1 диссертации исследования автором сформулированы следующие выводы.

1. Определено понятие, сущность и содержание надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

2. Сделан вывод, что надзор за исполнением антимонопольного законодательства в структуре надзорной функции прокуратуры является приоритетным поднаправлением такого признанного направления традиционной отрасли – надзора за исполнением законов, как прокурорский надзор за исполнением законов в сфере экономики.

3. Разработана авторская классификация объектов надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

4. Определены цели надзора за исполнением антимонопольного законодательства с учетом закрепленных в Законе о прокуратуре целей деятельности прокурорской системы.

Также определен круг задач надзора за исполнением антимонопольного законодательства, в том числе на основе анализа трудов ученых, проводивших исследования в других сферах надзора за исполнением законов.

На основании Закона о прокуратуре, предмета, целей и основных задач надзора за исполнением антимонопольного законодательства, научных трудов в иных сферах надзора за исполнением законов выделены основные направления надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

5. Обоснован вывод, что надзор за исполнением антимонопольного законодательства в России в современный период является объективно востребованным ключевым инструментом в системе государственного правового механизма по реализации на территории страны конституционных гарантий о свободе экономической деятельности, поддержке конкуренции, недопущении монополистической деятельности, что обусловлено его независимым, централизованным и не специализированным характером, выражающимся в его осуществлении в отношении как субъектов экономической деятельности, так и специализированных контрольно-надзорных органов ФАС России и иных федеральных органов исполнительной власти, а также региональных и местных органов публичной власти, призванных оказывать содействие и обеспечивать реализацию указанных конституционных положений, конкретизированных в рассматриваемом законодательстве.

6. Определены правовые основы надзора за исполнением антимонопольного законодательства и его соответствие концепции отечественного надзора вне уголовно-правовой сферы, а также пределы надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

7. Сделан вывод, что правовые положения ч. 1.2 и 1.2-1 ст. 28.1 КоАП РФ, запрещающие прокурору по материалам прокурорского надзора возбуждать дела об административных правонарушениях по ст. 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ без принятия комиссией антимонопольного органа решения об установлении нарушения антимонопольного законодательства, противоречат сущности надзора за исполнением законов и создают правовые препятствия для эффективного осуществления надзора за исполнением антимонопольного законодательства, в частности правовая

природа указанных правовых положений заключается в препятствии прокурору возбуждать дела об административном правонарушении по факту заключения картельных соглашений без принятия комиссией антимонопольного органа решения о нарушении антимонопольного законодательства. В связи с этим предложено изменить положения ч. 1.2 и 1.2-1 ст. 28.1 КоАП РФ.

Глава 2. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЕГО ЭФФЕКТИВНОСТИ

§ 2.1. Информационно-аналитическое обеспечение организации прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства

Одним из важных вопросов в деятельности прокуратуры является учет, анализ состояния законности, статистические данные. При этом основное внимание должно уделяться анализу состояния законности, так как именно оно позволяет оценить эффективность прокурорского надзора и определить приоритеты прокурорской деятельности.

Под состоянием законности в данном случае подразумевается положение дел с нарушениями законов. Исходя из этого, информационно-аналитическая работа прокуроров включает сбор, накапливание и анализ информации об исполнении законов, выявленных нарушениях и др.

Информация, обычно выраженная в форме сообщений, сведений, может быть в устной, печатной, аудиовизуальной, письменной и иной форме. Эта информация в силу специфики предмета деятельности прокуратуры, как правило, группируется по отраслям надзора по направлениям деятельности. К ней предъявляются требования о полноте, объективности, достоверности, своевременности и оперативности поступления в прокуратуру¹.

Что касается определения приоритетов прокурорской деятельности, то это первоочередные задачи, решение которых имеет особую актуальность для осуществления прокурорского надзора. Приоритеты органов прокуратуры

¹ Прокурорский надзор: учебник / под ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Юрайт 2013. С. 80–81.

закладывают основы разработки направлений деятельности, в которых определяются подходы к реализации намеченных целей, конкретные механизмы реализации поставленных стратегических или тактических задач¹.

Приоритетные направления часто рассматриваются в рамках определенных сфер отношений. К примеру, Приказ № 195 в сфере экономики требует от прокуроров сосредоточить усилия на надзоре за исполнением законов о собственности, земле, предпринимательской деятельности, бюджетного, налогового, банковского, таможенного, антимонопольного законодательства.

Приказом № 53 установлено, что при организации надзора прокурорам необходимо особо акцентировать усилия на выявлении и устранении фактов ограничения конкуренции и иных нарушений антимонопольного законодательства (с привлечением уполномоченных антимонопольных органов).

При этом приоритетные направления прокурорской деятельности устанавливаются на определенный период времени в зависимости от различных факторов как социально-экономического (к примеру, приоритет надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов и др.), так и политического характера (обеспечение надлежащего надзора за исполнением избирательного законодательства, в особенности в предвыборный и избирательный периоды)².

Также приоритеты могут выделяться и в рамках конкретной сферы отношений, в том числе в сфере антимонопольного законодательства.

Приоритеты в рамках конкретной сферы отношений могут выделяться на основе анализа статистической отчетности, наибольшей опасности определенных правонарушений, социально-экономической значимости,

¹ Ашиткова Т.В., Бессарабов В.Г., Игонина Н.А. Особенности определения и реализации приоритетов прокурорской деятельности в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина // Правовая инициатива. – 2015. – № 1 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 19.11.2018).

² Карпов Н.Н. Прокуратура: надзор или деятельность? // Законность. – 2014. – № 8. – С. 7–11.

объема совершаемых правонарушений по определенному виду, поручения руководства страны, приказов Генпрокурора России.

Следует привести мнение А.Х. Казариной, которой предложены следующие критерии для выделения основных приоритетных направлений прокурорского надзора:

- состояние законности в рассматриваемой сфере общественных отношений определяет экономическое благосостояние страны, политическую и социальную стабильность общества;
- нарушения законодательства в рассматриваемой сфере имеют широкую распространенность и устойчивую тенденцию к росту, представляют собой повышенную общественную опасность и затрагивают интересы личности и государства;
- нормы законодательства, которые подлежат проверкам, отличаются императивностью и охранительным характером, а надзор в рассматриваемой сфере отношений является не только правом, но и обязанностью прокурора;
- общественные отношения, регулируемые нормами законодательства, имеют очевидную перспективу развития и тесную, часто доминирующую взаимосвязь с иными общественными отношениями¹.

Кроме того, в системе прокуратуры действует множество ведомственных организационно-распорядительных документов, регламентирующих деятельность прокурора по различным направлениям, в которых подчеркивается их приоритетность².

В органах прокуратуры на постоянной основе проводится аналитическая работа, которой занимаются специальные подразделения, осуществляющие анализ практики прокурорского надзора.

Специальными документами регулируется аналитическая деятельность в прокуратуре – приказ Генпрокурора России от 09.09.2002 № 55 «О

¹ Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов: монография. – М., 2005.

² Хатов Э.Б. Проблемы и принципы выбора приоритетов прокурорской деятельности // Современное право. – 2014. – № 10. – С. 55.

совершенствовании информационно-аналитической работы в Генеральной прокуратуре Российской Федерации».

Также создаются различные межведомственные группы для более эффективного выявления, устранения и предупреждения правонарушений.

Особое внимание уделяется вопросам противодействия ценовым сговорам, биржевым спекуляциям, влияющим на рост цен, а также проблемам оперативного выявления и пресечения нарушений действующего законодательства¹.

А.В. Паламарчук подчеркивал, что средствами достижения целей, основными приоритетными задачами, подлежащими первостепенному решению на этом историческом этапе, необходимо определить в том числе эффективное функционирование механизмов антимонопольного законодательства и правовых норм, регламентирующих процессы ценообразования на потребительском рынке, противодействие необоснованному повышению цен на продукты питания, лекарственные препараты и иные товары массового потребления. Ценовые сговоры, спекулятивные махинации, иные злоупотребления в этой сфере также непосредственно затрагивают интересы миллионов российских граждан, уровень их благосостояния².

После издания Указа № 618 одним из приоритетов деятельности прокуратуры в сфере антимонопольного законодательства становится координация деятельности по борьбе с картельными соглашениями.

Так, в Генпрокуратуре РФ 14 июня 2018 г. состоялось заседание экспертной группы по противодействию картельным соглашениям. В ней приняли участие работники Генпрокуратуры РФ, представители ФАС России, МВД России, ФССП России и Росфинмониторинга³. На заседании

¹ Кожинский А.В. Вопросы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // Право и экономика. – 2015. – № 5. С. 55.

² Паламарчук А.В. Особенности прокурорского надзора в условиях экономических санкций // Законность. – 2015. – № 3 // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 15.10.2018).

³ См. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1398420/> (дата обращения: 15.09.2018).

обсуждались вопросы осуществления уполномоченными органами первоочередных мер, направленных на выявление и пресечение картельных соглашений. Особое внимание уделено проблемам правоприменительной практики, связанной с организацией проверок по материалам, содержащим признаки ст. 178 УК РФ (ограничение конкуренции), а также принудительным исполнением штрафов за административные правонарушения по ст. 14.32 КоАП РФ (заключение ограничивающего конкуренцию соглашения).

В этой связи организованы сверки материалов, направленных ФАС России в МВД России и ФССП России. Прокурорам субъектов РФ даны поручения проверить законность и обоснованность каждого решения по таким материалам, при наличии оснований принять меры к их отмене и иному прокурорскому реагированию. Проведение таких сверок будет осуществляться на системной основе. Также заслушана информация о ходе и результате проверок по ряду конкретных материалов, имеющих признаки картельных сговоров. Проведение проверок поставлено на контроль.

Обращено внимание на необходимость продолжения конструктивного межведомственного взаимодействия уполномоченных органов в сфере борьбы с картелями, оперативного обмена информацией и организации соответствующих проверочных мероприятий с принятием по их итогам исчерпывающих решений и мер реагирования, в том числе связанных с привлечением виновных лиц к ответственности¹.

Согласно п. 1 ст. 8 Закона о прокуратуре Генпрокурор России и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность правоохранительных органов только по борьбе с преступностью.

При этом Указ № 618 наделяет прокуроров полномочиями по координации борьбы правоохранительных органов с картелями, за которые предусмотрена не только уголовная ответственность согласно ст. 178 УК РФ, но и административная ответственность.

¹ Там же.

Подпункт «б» п. 8 Указа № 618 содержит рекомендации Генпрокуратуре РФ, направленные на обеспечение координации деятельности правоохранительных органов в целях предупреждения и пресечения ограничивающих конкуренцию соглашений (картелей), запрещенных в соответствии с антимонопольным законодательством.

Возникает вопрос, соответствует ли вышеуказанное положение Указа Президента № 618 Закону о прокуратуре, учитывая, что данным Указом рекомендовано Генпрокуратуре РФ осуществлять координацию правоохранительных органов по борьбе с картельными соглашениями и соответственно наделить прокуроров полномочиями по координации правоохранительных органов по борьбе с картельными соглашениями, которые не являются преступлениями согласно ст. 178 УК РФ¹.

Автору, представляется, что соответствует, так как схожее положение по расширению координации деятельности органами прокуратуры предусмотрено в ч. 6 ст. 5 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», согласно которому Генпрокурор России и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами².

Приведенная норма Закона о противодействии коррупции существенно расширяет координационную деятельность прокуратуры по борьбе с коррупцией, учитывая, что ответственность за совершение коррупционных правонарушений предусмотрена не только уголовная, но и административная, гражданско-правовая и дисциплинарная.

¹ Кожинский А.В. Пределы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // сб. материалов V Всеросс. науч.-практич. конф. «Деятельность прокуратуры Российской Федерации по защите прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства» (Сухаревские чтения). – М., 2019. С. 151.

² Там же. С. 151–152.

Роль прокурорской координации в обеспечении законности и правопорядка весьма значительна¹.

Как отмечает М.А. Соколов, в вопросах борьбы с коррупцией эффективная координация деятельности правоохранительных органов невозможна без учета складывающегося на соответствующей территории состояния правонарушаемости, в том числе практики привлечения к административной ответственности по соответствующим статьям КоАП РФ (например, ст. 19.28, 19.29), а также практики надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции².

Несмотря на то, что координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью является отдельным видом прокурорской деятельности и не входит в предмет надзора за исполнением законов, но основным условием эффективности надзора за исполнением антимонопольного законодательства является своевременное получение прокурором информации о заключении на поднадзорной территории картельных соглашений, важным источником которой служат материалы по результатам координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, включая оперативно-розыскную составляющую.

Автор учитывает, что координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью является отдельным ненадзорным видом прокурорской деятельности и не допускает смешение понятий.

Анализируя правовые средства прокурора на своевременное получение актуальной информации о картельных соглашениях для надзорного реагирования, делается вывод, что именно при осуществлении координации прокурор получает систематически актуальную информацию о возможном заключении на поднадзорной территории картельных соглашений, что может

¹ Хатов Э.Б. О составе координационного совещания руководителей правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Проблемы координации прокурором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: сб. материалов круглого стола. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. С. 75.

² Соколов М.А. Некоторые особенности координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией // Проблемы координации прокурором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: сб. материалов круглого стола. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. С. 110.

служить поводом и основанием для принятия прокурором решения о проведении проверки исполнения законов, что, в свою очередь, может обеспечить органам прокуратуры возможность своевременного принятия эффективных мер к устранению картельных соглашений с применением надзорных полномочий, которые невозможны в рамках координации деятельности правоохранительных органов.

В связи с этим представляется необходимым закрепить в Законе № 135-ФЗ полномочия прокуроров по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с картельными соглашениями, за которые предусмотрена административная ответственность, как это установлено подп. «б» п. 8 Указа Президента России № 618. Проект предлагаемых новелл приведен в приложении 4 к диссертации.

Опрос работников прокуратуры касательно того, результаты каких именно форм координации имеют наибольшее значение для повышения эффективности надзора за исполнением антимонопольного законодательства, показал, что 64,15% опрошенных прокурорских работников считают, что таковыми являются результаты координационных совещаний, а 30,3% – межведомственные совещания¹.

Эти данные эмпирического исследования в сочетании с положениями теории надзора за исполнением законов позволили автору в данном параграфе сделать вывод о необходимости использования результатов не только статистических данных, но и результатов координационных и межведомственных совещаний для повышения эффективности надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

Согласно распоряжению Правительства России от 17.06.2019 № 1314-р, утвердившему межведомственную программу мер по выявлению и пресечению картелей и иных ограничивающих конкуренцию соглашений на 2019–2023 гг., соисполнителями программы являются МВД России, СКР и ФСБ России. Таким образом, в указанные органы включены в субъектный

¹ Приложение 1 к диссертации.

состав координации прокуратурой правоохранительных органов по борьбе с картельными соглашениями.

Также стоит отметить опыт Республики Казахстан, где согласно ст. 20 Закона от 30.06.2017 № 81-VI «О прокуратуре» координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов органами прокуратуры осуществляется не только по борьбе с преступностью, но и обеспечению законности и правопорядка.

Согласно Указу Президента России от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» координация деятельности правоохранительных органов осуществляется в том числе в следующих формах: обмен информацией по борьбе с преступностью; проведение согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью, изучения и распространения положительного опыта; проведение совместных семинаров, конференций.

Так, в ходе координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с картельными соглашениями, используя различные формы координационной деятельности, обеспечивается укрепление законности, что является одной из целей надзора за исполнением законов.

Например, в ходе координационных совещаний может происходить обмен информацией, содержащей признаки нарушения закона. Устранение данных нарушений может быть осуществлено органами прокуратуры, что входит в предмет надзора за исполнением законов, а также органы прокуратуры могут передавать материалы в органы ФАС и осуществлять надзор за тем, какие меры органы ФАС применяют в целях устранения нарушений закона.

Результаты совместных проверок в том числе могут являться основанием для применения мер реагирования прокурорами, что также входит в предмет надзор за исполнением законов.

Так, органы прокуратуры передают информацию и материалы в органы ФАС России при обнаружении признаков ограничения конкуренции¹.

Таким образом, наделение прокурора полномочиями по координации борьбы правоохранительных органов с картелями, не являющимися преступлениями, служит дополнительным инструментом к достижению общих целей деятельности прокуратуры согласно п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре при осуществлении надзора за исполнением антимонопольного законодательства. Во исполнение Указа № 618 прокуроры осуществляют координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе со всеми картельными соглашениями, что означает приоритетность данного направления в деятельности органов прокуратуры в настоящее время.

При этом необходимо учитывать, что по результатам анкетирования прокурорских работников по проблемам надзора за исполнением антимонопольного законодательства 66% опрошенных сообщили, что в регионе, в котором они служат, прокуратурой осуществляется координация деятельности по борьбе с картельными соглашениями.

Автором, предлагаются следующие основные формы координации деятельности правоохранительных органов органами прокуратуры по борьбе с картельными соглашениями:

- проведение координационных совещаний руководителей органов, обмен информацией по вопросам борьбы с картельными соглашениями;
- проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения картельных соглашений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению;

¹ См. URL: <https://www.tomsk.ru/news/view/132671> (дата обращения? 18.10.2018). Прокуратура Томской области выявила нарушения в действиях шести поставщиков в незаконном завышении цен на медицинское оборудование. Картельный сговор выявили при проверке госзакупок для снабжения больниц в Томской области. Поставщики в течение продолжительного времени поддерживали высокие цены на поставку оборудования, массово подавая заявки на участие в конкурсах. Всего торгов было более 600. И выигрывал всегда кто-то из членов картеля. Позже фирма поставляла оборудование в больницу по завышенной цене. Общий доход от такого сговора группы лиц только за 2016-2017 годы превысил миллион рублей. По материалам прокуратуры Томское УФАС по Томской области было возбуждено 9 дел о нарушении антимонопольного законодательства. Также материалы переданы в правоохранительные органы для решения вопроса об уголовном преследовании.

- разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности.

В случае выявления органами прокуратуры признаков нарушения ч. 1 ст. 11 Закона № 135-ФЗ органам прокуратуры необходимо направлять такие материалы в антимонопольные органы и следственные органы на предмет рассмотрения признаков нарушения Закона № 135-ФЗ и решения вопроса об уголовном преследовании по ст. 178 УК РФ.

Можно рассмотреть успешные примеры взаимодействия органов прокуратуры с антимонопольными органами в борьбе с картельными соглашениями.

Так, прокуратура Республики Дагестан выявила картельное соглашение во время проведения тендера в сфере строительства, содержания и обслуживания республиканских дорог. Участники торгов договаривались между собой с целью снижения стоимости государственных контрактов для «победы» на электронных аукционах. В материалах прокуратуры указывается, что с августа 2016 г. по июнь 2018 г. представители компаний ООО «Дорстройотряд-99», НПО «Дормост», «Бурбау», ИПТС – «Транспроект» и акционерного общества «Мостоотряд-99» с помощью картельного соглашения получили доход в размере 17 млрд руб. Материалы проверки прокуратура направила в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании. По результатам их рассмотрения возбуждено дело по п. «в» ч. 2 ст. 178 УК РФ (ограничение конкуренции)¹.

В другом случае в Томской области прокуратура выявила признаки картельного соглашения шести коммерческих организаций, которые несколько лет участвовали в конкурсах на право заключения контрактов с различными учреждениями здравоохранения. В картельное соглашение входили ООО «ТИС», ООО «МК «ТИС», ООО «Интер-мед», ООО «Оптима», ООО «ЦДМ» и ООО «Мед-Альянс». За несколько лет они участвовали более

¹ См. URL: <http://og.ru/economics/2018/08/02/98139> (дата обращения: 01.01.2019).

чем в 600 закупках и только за 2016–2017 гг. получили незаконную прибыль в размере более 1 млн руб.¹

Управлением ФАС России по Томской области было возбуждено девять антимонопольных дел по данным фактам. Также материалы переданы в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании по ст. 178 УК РФ.

Картельное соглашение на торгах также было вскрыто прокуратурой Пензенской, которая во взаимодействии с УФАС по Пензенской области выявила признаки картельного соглашения между несколькими организациями (ООО «ССК «ДорМостАэро», ООО «Волга-Проект», ООО «НПО «Авангард») при участии в аукционах, проводимых МКУ «Управление строительства и дорожного хозяйства Пензенской области» и ФКУ «Поволжуправтодор», предметом которых являлись ремонт и обслуживание автомобильных дорог на общую сумму свыше 1380 млн руб. Подача заявок и ценовых предложений от них происходила с одного IP-адреса, а файлы (электронные документы), содержащие первые части заявок, созданы одним автором. Это свидетельствует о неслучайности подобных действий и наличии возможного информационного обмена между организациями во время проведения конкурсных процедур.

В 2017 г. решением Пензенского УФАС действия указанных юридических лиц, выразившиеся в заключении картельного соглашения, которое привело к поддержанию цен на торгах, признаны нарушением ст. 11 Закона № 135-ФЗ. В свою очередь, прокуратурой Ленинского района г. Пензы материалы проверки были направлены в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании. По результатам их рассмотрения 27 марта 2018 г. следственным органом возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного п. «в» ч. 2 ст. 178 УК РФ².

¹См. URL: <https://baikal24.ru/text/19-04-2018/prokuratur/> (дата обращения: 01.09.2018).

² См. URL: <https://procrf.ru/news/623338-po-materialam-prokurorskoj-proverki-vozbujdeno-ugolovnoe-delo-po-faktu-ogranicheniya.html> (дата обращения: 29.01.2019).

В целом нельзя не отметить, что далеко не все материалы, которые передаются органам следствия на предмет рассмотрения вопроса об уголовном преследовании по ст. 178 УК РФ, завершаются окончанием предварительного следствия и передачей уголовного дела в суд.

При этом в еще одном примере можно рассмотреть случай, где по результатам заключения картельного соглашения был вынесен приговор по ст. 178 УК РФ. По факту сговора Новгородское управление ФАС России признало компании нарушившими п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона № 135-ФЗ. Материалы антимонопольного дела были направлены в СУ СКР по Новгородской области, которое и возбудило уголовные дела в отношении руководителей обоих предприятий.

Уголовное дело касалось проведенного в 2012 г. аукциона ГОКУ «Новгородавтодор» на право заключения государственного контракта на строительство моста через реку Перехода. Начальная максимальная цена контракта составляла 21 млн руб. Два участника этого аукциона – компании ООО «Новомост-53» и ООО «СК Балтийский регион» – заключили устное картельное соглашение с целью поддержания цен на торгах.

В итоге Новгородский районный суд признал учредителя и директора ООО «Новомост-53» Вячеслава Самойлова виновным в совершении ряда преступлений, в том числе по ч. 2 ст. 178 УК РФ. Суд приговорил его к трем годам и восьми месяцам лишения свободы условно с испытательным сроком на четыре года, на два года и шесть месяцев лишил права заниматься определенной деятельностью и назначил штраф 300 тыс. руб.¹

Ученые Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (в настоящее время – Университет прокуратуры Российской Федерации) под состоянием законности понимают «совокупность количественных и качественных показателей, отражающих реальное осуществление (либо несоблюдение) требований законности в исследуемые промежутки

¹ См. URL: <https://pravo.ru/news/view/109265/> (дата обращения: 01.02.2018).

(интервалы) времени»¹. По их ученым, статистические показатели не могут дать полное понимание состояния прокурорского надзора. Так, некоторые ученые разрабатывают различные «формализованные экспертные оценки деятельности органов прокуратуры, снижающие субъективизм, опасный искажением цели, задач и реальных возможностей прокуратуры»².

На взгляд автора, стоит в том числе придерживаться официальной статистической отчетности, которая дает возможность оценивать состояние законности в определенной сфере.

Согласно приказу Генпрокурора России от 21.06.2013 № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями» (далее – Приказ № 252) анализ состояния законности при реализации органами местного самоуправления возложенных на них функций и изучение практики надзора за исполнением федеральных законов показали, что в деятельности прокуроров имеются серьезные недоработки в этой сфере.

Так, в Приказе № 252 указано, что прокуроры несвоевременно принимают меры по приведению нормативных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством, недостаточно активно участвуют в правотворческом процессе. Повсеместно направляются необоснованные запросы в муниципальные органы, в том числе на получение общедоступной информации, устанавливаются неоправданно короткие сроки их исполнения. Допускаются факты подмены контролирующих органов и дублирования их функций при осуществлении надзорных мероприятий.

Рассмотрим статистику выявления прокурорами нарушений антимонопольного законодательства в различные годы: 2010 г. – 4883 нарушения; 2011 г. – 5223 (+7% по отношению к 2010 г.); 2012 г. – 4158 (-

¹ Анализ состояния законности и правопорядка прокуратурами субъектов Российской Федерации / под общ. ред. О.С. Капинус. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2012. С. 11.

² Казарина А.Х. Прокурорский надзор. Экономика. Законность: монография. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2007.

20,4% по отношению к 2011 г.); 2013 г. – 2729 (-34,4% по отношению к 2012 г.); 2014 г. – 2627 (-3,8% по отношению к 2013 г.); 2015 г. – 2293 (-12,7 % по отношению к 2014 г.); 2016 г. – 1678 (-26,8% по отношению к 2015 г.)¹.

Так, можно наблюдать, что число выявленных нарушений в рассматриваемой сфере в 2010–2012 гг. находилось в пределах от 4158 до 5223, а с 2013 г. показатели снижаются.

Таким образом, выявление прокуратурой нарушений антимонопольного законодательства и принятых мер реагирования органами прокуратуры после принятия Приказа № 252 ежегодно снижалось, что, на взгляд автора, показывает снижение возможных фактов подмены контрольно-надзорных органов и дублирования их функций при осуществлении надзорных мероприятий, а именно снижение значения показателей с 2013 г. обусловлено проводимым Генпрокуратурой РФ курсом на исключение фактов дублирования функций органов контроля (надзора), недопущение искусственного наращивания показателей по количеству выявленных нарушений и принятых актов прокурорского реагирования по вопросам, относящимся к компетенции контрольно-надзорных органов.

Статистика по видам применяемых актов реагирования прокуратурой при выявлении нарушений антимонопольного законодательства, по выявленным незаконным правовым актам и принесенным протестам, представлена в приложении 7 к диссертации. Согласно приводимым данным наблюдается ежегодное снижение выявленных прокуратурой нарушений антимонопольного законодательства.

Так, например, выявленных незаконных правовых актов в 2010 г. было 389, в 2011 г. – 563, в 2016 г. – 106, то есть в 3,6 и 5,3 раз меньше в 2016 г., чем соответственно в 2010 и 2011 г. Число принесенных по ним протестов, например, в 2016 г. меньше, чем в 2010 г., в 3,5 раза, а по отношению к 2011 г. – в 4,3 раза, что также, на взгляд автора, связано с прекращением подмены

¹ Приложение 7 к диссертации.

контрольно-надзорных органов и дублирования их функций при осуществлении надзорных мероприятий.

Прокурорами по выявленным нарушениям антимонопольного законодательства также сократилось количество направленных исков в суды. Так, если в 2010 г. количество исков составляло 718, в 2011 г. – 839, в 2012 г. – 403, в 2013 г. – 137, в 2014 г. – 272, в 2015 г. – 173, то в 2016 г. – только 74, что, например, в 9,7 и в 11,3 раза меньше, чем соответственно в 2010 и 2011 г.

Рассмотрим эффективность прокурорского надзора по удовлетворенным протестам, по которым отменены или изменены незаконные правовые акты, она составляет в 2010 г. – 86, 5%, в 2011 г. – 90%, в 2012 г. – 88%, в 2013 г. – 92%, в 2014 г. – 84%, 2015 г. – 99%, в 2016 г. – 91%.

Эффективность прокурорского надзора по удовлетворенным протестам в рассматриваемой сфере ежегодно составляет более 80%, а в некоторые годы приближается к 100%-м показателям – 2015 г., что, на взгляд автора, показывает эффективность данной меры реагирования по сравнению с другими мерами прокурорского реагирования.

Эффективность направленных прокурорами исков в судебные органы составляет в 2010–2011 годах более 80%, в 2012 г. – 78%, в 2013 г. – 85%, в 2014 г. – 80%, в 2015 г. – 95%, в 2016 г. – 97%. Данные показатели отражают высокую результативность прокуроров.

В таблице 2 представлены статистические данные по внесенным представлениям, количество лиц, привлеченных к дисциплинарной ответственности по представлению прокурора, и количество лиц, привлеченных к административной ответственности по постановлению прокурора в сфере антимонопольного законодательства (приложение 7 к диссертации).

По внесенным представлениям можно наблюдать, что существенное сокращение произошло после принятия Приказа № 252. Так, если в 2010 г. внесенных представлений было 923, в 2011 г. – 783, в 2012 г. – 851, то в 2015

г. – 509, а в 2016 г. – 452. Произошло снижение показателей так же, как и по другим мерам прокурорского реагирования.

На основе представленной статистики прослеживается следующая тенденция: по внесенным представлениям об устранении нарушений закона в более чем 50% случаев привлекаются к дисциплинарной ответственности должностные лица за допущенные нарушения антимонопольного законодательства. Касательно привлеченных лиц к административной ответственности органами административной юрисдикции по инициативе прокуроров показатели варьируется в 2010–2013 гг. в пределах от 153 до 359, в 2014–2016 гг. – в пределах от 140 до 180.

Количество предостережений, объявленных прокурорами в целях предупреждения нарушения закона, в 2010–2013 гг. находилось в пределах от 129 до 668, в 2014–2016 гг. – в пределах от 164 до 225.

Важными статистическими показателями, учитывая Указ № 618 в части усиления борьбы с картельными соглашениями и координации правоохранительных органов по борьбе с ними органами прокуратуры, являются данные о направленных прокуратурой материалах в правоохранительные органы по антимонопольным нарушениям в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, представленные в табл. 3 приложения 7. Из представленной статистики видно, что с 2010 до 2012 г. по материалам, направленным прокурорами в правоохранительные органы, возбуждалось от 5 до 12 уголовных дел, а в 2013–2016 гг. максимально возбуждалось 2 уголовных дела в год.

Необходимо отметить, что картельные соглашения оказывают негативное влияние как на сектор государственных закупок, так и на товарные рынки в масштабах целых субъектов РФ и государства в целом¹.

¹ См. URL: <https://fas.gov.ru/documents/596439> (дата обращения: 17.05.2018). Так, например, картельное соглашение, заключенное на закупках по перевозке нефтепродуктов в Чукотском автономном округе, стало одной из причин существенного роста цен на горюче-смазочные материалы по сравнению с другими регионами. На фармацевтических рынках сектор государственных закупок достигает 30%. Деятельность картельных соглашений с целью поддержания цен на торгах по государственным закупкам медикаментов и изделий медицинского назначения зафиксирована на территории 80 субъектов Российской Федерации, а

Из изложенной статистики деятельности прокуратуры в сфере антимонопольного законодательства вытекает необходимость усиления надзора за исполнением антимонопольного законодательства. При этом следует учитывать, что в целях исключения фактов подмены и дублирования полномочий контрольно-надзорных органов, а также повышения результативности надзорных мероприятий необходим избирательный подход в вопросе применения мер реагирования к нарушениям антимонопольного законодательства.

Применение мер прокурорского реагирования к нарушителям антимонопольного законодательства можно считать необходимым и оправданным лишь в целях безотлагательного пресечения правонарушения, а также в случае явного бездействия уполномоченных контролирующих органов.

Следует учитывать, что не всегда работники органов прокуратуры районного и регионального уровней уделяют должное внимания надзору за исполнением антимонопольного законодательства, сообщая о сложности антимонопольного законодательства, об отсутствии четких методических рекомендаций, о недостаточных знаниях прокурорскими работниками норм антимонопольного законодательства.

ФАС России и ее территориальные органы также не всегда эффективно используют свои контрольные полномочия. К такому выводу приводит то, что прокуроры достаточно часто опротестовывают правовые акты, которые ограничивают конкуренцию, создают необоснованные преференции, носят характер согласования цен между хозяйствующими субъектами. Зачастую прокуроры направляют иски в суд по выявленным нарушениям антимонопольного законодательства и применяют такие меры реагирования, как представление и предостережение. Статистика показывает, что большое

количество решений органов ФАС России признаются недействительными судебными органами (табл. 5 приложения 8 к диссертации).

Безусловно, нарушения антимонопольного законодательства препятствуют развитию рыночной экономики, экономическому росту, снижению конкурентоспособности национальной продукции, созданию административных барьеров для развития бизнеса, поэтому усиление надзора за исполнением антимонопольного законодательства будет способствовать устранению негативных факторов в развитии экономики. В этой сфере до 2017 г. существовала ведомственная статистическая отчетность, позволяющая анализировать состояние законности в антимонопольной сфере. Далее рассмотрим данный вопрос.

Так, в приказе Генпрокурора России от 14.12.2012 № 454 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» в разделе «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» в сфере экономики строкой 6 отдельно было выделено ведение статистического отчета о выявленных нарушениях закона о монополиях. При этом в его же приказе от 20.06.2018 № 368 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН и Инструкции по его формированию» (далее – Приказ № 368) уже не предусмотрен статистический отчет по выявленным нарушениям закона в сфере монополий.

Учитывая, что надзор за исполнением антимонопольного законодательства, является одним из приоритетных поднаправлений надзора в сфере экономики, отсутствие в форме статистического отчета ОН информации о количественных показателях надзора за исполнением антимонопольного законодательства не дает возможности оперативно принимать управленческие решения по корректировке приоритетов по данному виду надзора, что не способствует эффективному осуществлению

прокурорского надзора в указанной сфере. Предлагается включить ведение в статистическом отчете формы ОН выявленных прокурором нарушений антимонопольного законодательства путем внесения изменений в Приказ № 368.

По данным проведенного анкетирования, 81% прокурорских работников сообщили, что существует необходимость в статистическом отчете формы ОН отражать в отдельной строке выявленные прокурорами нарушения антимонопольного законодательства¹.

Для оценки состояния законности в антимонопольной сфере необходимо проанализировать статистику деятельности антимонопольной службы. Статистика рассмотренных ФАС России дел в 2012–2019 гг. представлена в табл. 4 (приложение 8 к диссертации).

Количество рассмотренных дел о злоупотреблении доминирующим положением существенно снизилось в 2016–2019 гг. (284, 847, 685, 630 дел) по сравнению с 2012–2015 гг. (2582, 2634, 3091, 3059 дел соответственно). Данное снижение в первую очередь связано с активным использованием введенных положений о применении процедуры предупреждения и предостережения².

¹ Приложение 1 к диссертации.

² Предупреждение согласно ч. 1 ст. 39.1 Закона № 135-ФЗ выдается в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, антимонопольный орган выдает в письменной форме предупреждение о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения. Предупреждение выдается лицам в случае выявления признаков нарушения п. 3, 5, 6 и 8 ч. 1 ст. 10, ст. 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 данного Закона. Принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении п. 3, 5, 6 и 8 ч. 1 ст. 10, ст. 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 указанного Закона без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

Предостережение о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства согласно ст. 25.7 Закона № 135-ФЗ в целях предупреждения нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган направляет должностному лицу хозяйствующего субъекта, федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственного внебюджетного фонда. Предостережение о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства, направляется в письменной форме. Основанием для направления предостережения является информация о планируемых должностным лицом хозяйствующего субъекта или государственного органа поведении или действии (бездействии), способных привести к нарушению антимонопольного законодательства, если при этом отсутствуют основания для возбуждения и рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Статистика по делам об антиконкурентных соглашениях и антиконкурентных согласованных действиях показывает, что с 2015 по 2019 г. ежегодно выявляется от 360 до 492 нарушений. При этом среди данных нарушений ст. 11.1 Закона № 135-ФЗ доля согласованных действий хозяйствующих субъектов незначительна, в частности в 2015 г. – 5 дел, в 2016 г. – 3 дела, в 2017 г. – 1 дело, в 2018 г. – 2 дела, в 2019 – 3 дела.

Именно количество дел по выявленным признакам картельных соглашений среди нарушений ст. 11 и 11.1 Закона № 135-ФЗ превалирует: в 2012 г. – 75, в 2013 г. – 148, в 2014 г. – 173, в 2015 г. – 219, в 2016 г. – 334, в 2017 г. – 360, в 2018 г. – 332; в 2019 г. – 424¹. Вместе с тем среди выявленных картельных соглашений большинство – это картели, заключенные на торгах. Так, в 2016 г. 300 (82%) дел по картельным соглашениям являлись делами по картельным соглашениям, заключенными на торгах, в 2017 г. – 310 (85%) дел, в 2018 г. – 283 (85%) таких дел и в 2019 г. – 372 (81%) дела.

Также необходимо отметить, что около половины нарушений антимонопольного законодательства в 2012–2014 гг. совершались органами государственной власти, органами местного самоуправления и наделенными полномочиями органов власти организациями (5386, 5346, 4515 дел соответственно). В 2015–2019 гг. количество нарушений указанными органами и организациями сократилось и находилось в пределах 30% от общего числа нарушений (3542, 1340, 1075, 1092, 1017 дел соответственно).

Снижение показателей может быть связано с введением института предупреждения в антимонопольном законодательстве. Ведь большинство нарушений связано с экономической выгодой в пользу определенных субъектов, получающих определенные преимущества, создание им преференций.

Кроме того, органам прокуратуры необходимо обратить внимание на то, с чем связано снижение выявляемых нарушений антимонопольного

¹ См. URL: <http://ancb.ru/publication/read/5956/> (дата обращения: 11.04.2019); URL: <https://www.deltai.ru/print/articles/rukovoditelyu/protivodeystvie-kartelyam-usilenie-ugolovnoy-otvetstvennosti-i-drugie-normativno-pravovye-izmeneniya/> (дата обращения: 11.08.2020).

законодательства со стороны органов власти всех уровней и органов, наделенных указанными полномочиями. Связано ли данное снижение с ненадлежащим контролем со стороны антимонопольных органов или же происходит снижение количества совершаемых правонарушений.

Прокуратуре следует рассматривать возможность умысла в действиях (бездействии) сотрудников антимонопольных органов при принятии ими определенных решений. Снижение количества рассмотренных дел также может быть связано с введением института предупреждения и предостережения.

Выдача предупреждений в период 2012–2016 гг. увеличивалась год от года, в связи с чем сокращалось количество возбуждаемых дел о нарушении антимонопольного законодательства. Так, в 2012 г. выдано 1423 предупреждения, в 2013 г. – 1759, в 2014 г. – 1928, в 2015 г. – 2362, в 2016 г. – 5486, в 2017 г. – 4477, в 2018 г. – 3978 и в 2019 г. – 3110¹. Статистика выданных предупреждений имеет тенденцию к снижению. **Процент исполненных предупреждений находится примерно в пределах 75% на протяжении всего анализируемого периода.** По антиконкурентным соглашениям и антиконкурентным согласованным действиям выдача предупреждений не предусмотрена законом.

Необходимо проанализировать результаты обжалованных решений, принятых антимонопольными органами в судебных инстанциях (табл. 5 приложения 8)².

Указанная статистика, по мнению автора, показывает, что антимонопольный орган не всегда эффективно осуществляет свои контрольно-надзорные функции, так как большое количество обжалованных решений органов ФАС России отменяется в судебном порядке, что вызывает необходимость анализа решений судов, по которым отменены решения антимонопольных органов, и выявления в действиях сотрудников

¹ Статистические данные ФАС России.

² См. URL: <http://spb.fas.gov.ru/analytic/9967> (дата обращения: 11.07.2019).

антимонопольных органов признаков нарушений законодательства о противодействии коррупции.

Так, доля отмененных решений среди обжалованных, которые приняты органами ФАС России, в 2013–2019 гг. составляет от 11 до 19,1%.

Далее рассмотрим основные нарушения антимонопольного законодательства, которые на взгляд автора, являются приоритетами в надзорной деятельности прокуроров и предложено классифицировать их по некоторым критериям.

Основные нарушения антимонопольного законодательства, которые осуществляются органами власти и их должностными лицами, юридическими лицами, в уставных капиталах которых доля (вклад) России, субъекта РФ, муниципального образования составляет более чем пятьдесят процентов, автономные учреждения, бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия и их должностные лица.

1. Наиболее распространенным нарушением является издание ограничивающих конкуренцию актов и действий (бездействия) федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов или организаций организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг (ст. 15 Закона № 135-ФЗ).

В частности, запрещается наделение органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления полномочиями, осуществление которых приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Также запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, иных органов власти, органов местного

самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных законом.

В данной статье представлен не исчерпывающий список запрещенных действий (бездействия) вышеуказанных органов или организаций.

Рассмотрим пример нарушения ст. 15 Закона № 135-ФЗ. Хабаровское УФАС возбудило дело в отношении администрации городского поселения «Рабочий поселок Многовершинный» по материалам, поступившим из прокуратуры Хабаровского края, за передачу в пользование муниципального имущества без проведения торгов и без получения предварительного письменного согласия антимонопольного органа на предоставление преференции. Действия администрации городского поселения «Рабочий поселок Многовершинный» Николаевского муниципального района, выразившиеся в передаче ООО «ЖКХ Многовершинный» в пользование муниципального имущества без проведения торгов и без получения предварительного письменного согласия антимонопольного органа на предоставление преференции, были признаны нарушением ч. 1 ст. 15 Закона № 135-ФЗ, а материалы переданы должностному лицу Хабаровского УФАС для возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 14.9 КоАП РФ¹.

В сфере земельного законодательства важно обращать внимание на соблюдение ст. 15 Закона № 135-ФЗ в случаях, когда земли, находящиеся в федеральной или муниципальной собственности либо собственность на которые не разграничена, зачастую передаются в аренду или реализуются без

¹ См. URL: <https://habarovsk.fas.gov.ru/solution/8358> (дата обращения: 01.06.2016). Статья 14.9 КоАП РФ предусматривает ответственность за осуществление действий (бездействия) должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных лиц органов или организаций, государственных внебюджетных фондов, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности, за исключением случаев, установленных ст. 14.32 КоАП РФ.

проведения аукционных процедур в противоречие ст. 39.3 и 39.6 Земельного кодекса РФ¹.

В случае выявления таких нарушений прокуроры имеет возможность обратиться в судебные органы о расторжении договоров передачи в аренду земельных участков без аукциона или передать материалы в антимонопольный орган для возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства по ст. 15 Закона № 135-ФЗ и использовать иные меры прокурорского реагирования².

2. Следующий вид нарушения в сфере антимонопольного законодательства, который является одним из наиболее опасных для экономики, – *ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, иных органов или организаций, осуществляющих функции указанных органов.*

Согласно статье 16 Закона № 135-ФЗ запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Банком России или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции³.

Данное нарушение является одним из наиболее опасных среди антимонопольных нарушений с точки зрения возможных последствий для экономики, согласно изученным статистическим данным.

¹ Кожинский А.В. Вопросы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // Право и экономика. – 2015. – № 5. С. 55.

² Кожинский А.В. Практические особенности предоставления земельных участков в аренду, находящихся в государственной собственности // Актуальные проблемы права: сб. материалов науч.-практич. конференции. – М., 2011. С. 216.

³ Кожинский А.В. Полномочия прокурора по надзору за исполнением антимонопольного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 1. С. 68.

Рассмотрим в частности статистические данные: в 2018 г. число возбужденных дел по ст. 16 Закона № 135-ФЗ увеличилось на 47%. Так, в 2017 г. было 204 таких возбужденных дела, в 2018 г. – 300 дел, в 2019 г. – 320 дел.

Проанализируем следующие примеры из практики, которые были выявлены прокурором по указанному нарушению.

Комиссией Ульяновского УФАС было возбуждено дело о нарушении ч. 4 ст. 16 Закона № 135-ФЗ по факту установления, что Правительство Ульяновской области и ОГБУ «Электронный Ульяновск» действовали по соглашению, повлекшему ограничение доступа хозяйствующих субъектов на рынок геоинформационных технологий и услуг. Данные факты были выявлены прокуратурой Ульяновской области и переданы в Ульяновское УФАС¹.

Решение Ульяновского УФАС о нарушении ч. 4 ст. 16 Закона № 135-ФЗ с назначением штрафа в отношении должностного лица Правительства Ульяновской области было подтверждено в Федеральном арбитражном суде Поволжского округа².

В ФАС России из Генпрокуратуры РФ (письмо от 11.07.2012 № 38919) поступила информация о выявлении фактов нарушения в действиях Росавиации по выдаче разрешений на выполнение международных полетов, а также выдаче разрешений на выполнение нерегулярного (разового) полета воздушного судна ЦПДУ ГА «Аэротранс». При этом прокуратура установила, что ЦПДУ ГА «Аэротранс» является коммерческой организацией, оказывающей услуги по организационному обеспечению полетов воздушных судов, в том числе услуги по получению разрешения на выполнение нерегулярных международных полетов³.

¹ Договор между Правительством Ульяновской области и ОГБУ «Электронный Ульяновск» был подписан без проведения необходимых конкурсных процедур. При этом закупка данных работ должна была производиться в соответствии с законодательством, регулирующим вопросы закупок для государственных, муниципальных нужд. Данные действия Правительства Ульяновской области и ОГБУ «Электронный Ульяновск» являются нарушением ч. 4 ст. 16 Закона № 135-ФЗ, что повлекло ограничение доступа на данный товарный рынок.

² См. URL: http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_34165.html (дата обращения: 01.02.2019).

³ См. URL: <https://fas.gov.ru/documents564486> (дата обращения: 05.05.2016). Между Росавиацией и ЦПДУ ГА «Аэротранс» заключен договор возмездного оказания услуг от 30.03.2012 № Д-63-14 (далее – Договор), согласно которому предметом Договора является информационное обеспечение деятельности Росавиации, в

Комиссия ФАС России пришла к выводу, что фактическое поведение Росавиации и ЦПДУ ГА «Аэротранс» по взаимодействию при осуществлении функции по выдаче разрешений на выполнение нерегулярного (разового) международного полета свидетельствует о нарушении ст. 16 Закона № 135-ФЗ в части соглашения в устной форме, которое могло привести к недопущению, ограничению и устранению конкуренции¹. Данное дело было прекращено № 1-15-119/00-03-12 в отношении Росавиации, ЦПДУ ГА «Аэротранс» в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 48 Закона № 135-ФЗ в связи с добровольным устранением нарушения.

Подобные соглашения, которые могут привести к нарушению ст. 16 Закона № 135-ФЗ, могут заключаться как в письменной, так и в устной форме.

3. Нарушение антимонопольных требований к торгам (ст. 17 Закона № 135-ФЗ).

Как уже отмечалось в диссертации законы № 44-ФЗ и № 223-ФЗ не регулируют непосредственно вопросы защиты конкуренции, но устанавливают специальные нормы, которые оказывают воздействие на состояние конкурентной среды, и их цели – обеспечение добросовестной конкуренции².

Нарушения конкуренции при регулировании отношений законами № 44-ФЗ и № 223-ФЗ могут являться в основном нарушениями ст. 11 и ст. 17 Закона № 135-ФЗ. Учитывая, что нарушения ст. 11 Закона № 135-ФЗ могут быть

перечень услуг, согласно приложению 1 к Договору, включены: информирование российских и иностранных пользователей воздушного пространства о выданных авиационными властями России разрешениях на выполнение нерегулярных международных полетов, сбор и обработка запросов на получение разрешений (согласований, одобрений) на выполнение срочных нерегулярных международных полетов и транзитных полетов иностранных пользователей воздушного пространства через воздушное пространство России и т.д. Стоимость услуг по Договору составляет 100 тыс. руб. в год. Срок Договора истек 31.12.2012, услуги продолжали оказываться до 30.05.2013. Также было заключено соглашение о сотрудничестве от 14.01.2005 № 1-ЧГ/2034. Согласно подпункту 1.4 указанного Соглашения Росавиация и ЦПДУ ГА «Аэротранс» договорились осуществлять совместную деятельность по обеспечению и оперативному контролю за выполнением нерегулярных (разовых) внутренних и международных полетов, осуществляемых российскими и иностранными пользователями воздушного пространства России // Решение ФАС России по делу №1-15-119/00-03-12.

² В статье 8 Закона № 44-ФЗ установлено, что контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок.

В статье 1 Закона № 223-ФЗ установлено, что целями закона является развитие добросовестной конкуренции при проведении закупок товаров, работ, услуг субъектами, подпадающими под его регулирование.

совершены только между хозяйствующими субъектами – конкурентами, рассмотрим виды нарушения ст. 17 Закона № 135-ФЗ «Антимонопольные требования к торгам, запросу котировок цен на товары, запросы предложений».

Согласно ч. 1 ст. 17 Закона № 135-ФЗ при проведении торгов, запроса котировок цен на товары (далее – запрос котировок), запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции. В соответствии с ч. 4 ст. 17 Закона № 135-ФЗ нарушение правил, установленных данной статьей, является основанием для признания судом соответствующих торгов, запроса котировок, запроса предложений и заключенных по результатам таких торгов, запроса котировок, запроса предложений сделок недействительными, в том числе по иску антимонопольного органа. Антимонопольный орган в соответствии с этой нормой вправе обратиться в суд с иском о признании вышеуказанных процедур недействительными при условии, что проведение таких торгов, запроса котировок, запроса предложений является обязательным в соответствии с законодательством. Положения ч. 1 ст. 17 Закона № 135-ФЗ распространяются в том числе на все закупки товаров, работ, услуг, осуществляемые в соответствии с Законом № 223-ФЗ.

В Кабардино-Балкарское УФАС России поступило обращение УФСБ России по КБР¹ о возможных нарушениях законодательства в сфере закупок в действиях заказчика – Министерства строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства КБР (далее – Заказчик; Министерство строительства КБР) при проведении электронного аукциона «Реконструкция Дворца детского творчества, г.о. Нальчик».

Согласно обращению, фактически ремонтные работы во дворце детского творчества осуществлялись в период с августа по ноябрь 2014 г. ООО «Азимут-СК», тогда как государственный контракт по итогам аукциона заключен 30.12.2014. Кроме того, при заключении контракта Министерством

¹ КБР – Кабардино-Балкарская Республика.

строительства КБР был установлен срок исполнения контракта – 31 декабря 2014 г., то есть в действиях заказчика выявлены признаки нарушения Закона № 135-ФЗ. Следовательно, работы по реконструкции дворца детского творчества г.о. Нальчик согласно подписанному 30.12.2014 контракту и формам № КС-2 и № КС-3, которые также подписаны 30.12.2014, выполнены за один день – 30 декабря 2014 г.

28.04.2017, рассмотрев дело № А305-03/17, Кабардино-Балкарское УФАС России пришло к выводу о наличии в действиях Министерства строительства КБР при проведении электронного аукциона «Реконструкция Дворца детского творчества, г.о. Нальчик» нарушения ч. 2 ст. 17 Закона № 135-ФЗ, то есть фактически был ограничен допуск к участию в торгах¹.

Также необходимо привести пример нарушения ст. 17 Закона № 135-ФЗ при проведении закупок по Закону № 223-ФЗ.

В одном из случаев общество обратилось в арбитражный суд с требованием о признании закупки недействительной, поскольку при ее проведении были нарушены положения ч. 1 ст. 1 Закона № 223-ФЗ. Суд удовлетворил заявленное требование, указав следующее. Пунктом 2 ч. 1 ст. 17 Закона № 135-ФЗ установлен запрет на создание участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений.

Одним из требований к участию в запросе предложений стало представление в течение одного рабочего дня с даты публикации извещения – выписки из ЕГРЮЛ, полученной не ранее одного месяца до подачи заявки на участие в конкурсе, что является невозможным для участников торгов. В обычном порядке срок получения выписки из ЕГРЮЛ равен пяти рабочим дням. В подобных случаях срок подачи заявок участниками закупки должен

¹ См. URL: <https://solutions.fas.gov.ru/to/kabardino-balkarskoe-ufas-rossii/05az-03-17> (дата обращения: 01.01.2018).

определяться с учетом необходимости расширения круга лиц, участвующих в закупке, и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции¹.

4. Нарушение порядка предоставления государственного и муниципального имущества.

Согласно части 1 ст. 17.1 Закона № 135-ФЗ заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров, за исключением случаев, установленных указанной статьей, например, передача имущества органам государственной власти, органам местного самоуправления, адвокатским, нотариальным палатам, медицинским организациям, некоторым видам некоммерческих организаций и по другим основаниям, указанным в ст. 17.1 Закона № 135-ФЗ.

Статья 17.1 Закона № 135-ФЗ не распространяется на имущество, распоряжение которым осуществляется в соответствии с Водным кодексом РФ, Земельным кодексом РФ, Лесным кодексом РФ, законодательством о недрах и о концессионных соглашениях².

Необходимо учитывать, что государственное и муниципальное имущество может передаваться без проведения торгов в виде преференции с согласия антимонопольного органа согласно ст. 19 Закона № 135-ФЗ, например, в целях поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, развития образования и науки, проведения научных

¹ Обзор судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.05.2018) // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 15.10.2018).

² Кожинский А.В. Полномочия прокурора по надзору за исполнением антимонопольного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 1. С. 68.

исследований, производства сельскохозяйственной продукции и в других случаях¹.

Прокурор при выявлении таких нарушений имеет возможность обращения в судебные органы, внесения представления об устранении нарушений законов, принесения протеста, если имущество передано по результатам издания правового акта или передачи материалов в антимонопольный орган².

5. Нарушения в сфере торговой деятельности.

Законом № 381-ФЗ регулируются правила торговой деятельности в России. Нормы данного закона распространяются как на хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, так и на государственные органы при осуществлении контроля за торговой деятельностью.

Согласно ст. 15 Закона № 381-ФЗ органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления, иным органам или организациям, осуществляющим функции указанных органов, запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к установлению на товарном рынке правил осуществления торговой деятельности, отличающихся от аналогичных правил, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами России³.

¹ Там же.

² Там же.

³ В частности, запрещается:

1) возложение на хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, поставляющих товары, обязанности по участию в повторной (дополнительной по отношению к проведенной в соответствии с федеральными законами) проверке качества и безопасности товаров, в региональной или муниципальной системе качества товаров, за исключением случаев, если такая обязанность передана органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления в установленном порядке;

2) понуждение хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, поставляющих товары, к участию в прохождении контрольных и (или) разрешительных процедур, установленных нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами в дополнение к предусмотренным федеральными законами процедурам и являющихся условиями организации и осуществления торговой деятельности на территории субъекта РФ или муниципального образования (аттестация торговых объектов, аккредитация хозяйствующих субъектов, сертификация товаров, соответствие торговых объектов требованиям законодательства России);

3) понуждение хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, поставляющих товары, продавать товары по ценам, определенным в порядке, установленном

Нарушение ст. 15 Закона № 381-ФЗ органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями, наделенными полномочиями вышеуказанных органов, предусматривает ответственность согласно ст. 14.9 КоАП РФ¹.

Основные нарушения антимонопольного законодательства, совершаемые органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

1. Статьей 10 Закона № 135-ФЗ установлен *запрет на злоупотребление доминирующим положением субъектом, занимающим доминирующее положение на определенном товарном рынке*, которое приводит к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а именно на следующие действия (бездействие): запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей, предусмотренный ст. 10 Закона № 135-ФЗ. Данный перечень не является исчерпывающим.

При выявлении злоупотребления доминирующим положением важным моментом, который необходимо учитывать, представляется то, что

органами исполнительной власти субъектов РФ (за исключением случаев, если такие органы в установленном порядке наделены правом осуществлять государственное регулирование цен на товары) или органами местного самоуправления;

4) принятие иных нормативных правовых актов, решений, предусматривающих:

а) установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров между субъектами РФ, между муниципальными образованиями в границах субъекта РФ;

б) введение ограничений продажи отдельных видов товаров на территориях субъектов РФ, территориях муниципальных образований в границах субъектов РФ;

в) понуждение хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, к заключению в приоритетном порядке договоров поставки товаров с определенными хозяйствующими субъектами, поставляющими товары, а хозяйствующих субъектов, поставляющих товары, к заключению в приоритетном порядке договоров поставки товаров с определенными хозяйствующими субъектами, осуществляющими торговую деятельность;

г) установление для хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, ограничений выбора хозяйствующих субъектов, поставляющих товары, а для хозяйствующих субъектов, поставляющих товары, ограничений выбора хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность;

д) дискриминацию хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, поставляющих товары, в предоставлении доступа к объектам транспорта, инфраструктуры.

¹ Кожинский А.В. Полномочия прокурора по надзору за исполнением антимонопольного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 1. С. 55.

хозяйствующий субъект признается субъектом-доминантом только после установления факта доминирующего положения на основании проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке в соответствии с приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220.

При этом в случае, если субъект не занимает доминирующее положение на определенном товарном рынке и в определенных географических границах, привлечь его к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства не представляется возможным, составы, установленные ст. 10 Закона № 135-ФЗ, на субъекта-нарушителя не распространяются¹.

Рассмотрим пример нарушения ст. 10 Закона № 135-ФЗ на практике. Так, в июне 2014 г. Саратовское УФАС по представлению Аткарской межрайонной прокуратуры Саратовской области признало ГУП «Облводресурс» нарушившим ст. 10 Закона № 135-ФЗ и выдало предписание о прекращении злоупотребления доминирующим положением и проведении перерасчета абонентам, уплатившим незаконный сбор. ГУП «Облводресурс» отказывалось устанавливать или производить замену приборов учета холодной воды без оплаты документа «Порядок, правила и условия установки водомерного узла» в размере 719,2 руб. При этом действующим законодательством не предусмотрено право организации водно-коммунального хозяйства требовать оплату работ по регистрации прибора учета, а также не предусмотрена выдача подобного документа. ГУП «Облводресурс» занимал доминирующее положение на рынке водоснабжения на территории г. Аткарска Саратовской области в период нарушения².

¹ Кожинский А.В. Полномочия прокурора по надзору за исполнением антимонопольного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 1. С. 66.

Согласно статье 5 Закона № 135-ФЗ доминирующим положением признается положение хозяйствующего субъекта (группы лиц) или нескольких хозяйствующих субъектов (групп лиц) на рынке определенного товара, дающее такому хозяйствующему субъекту (группе лиц) или таким хозяйствующим субъектам (группам лиц) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, и доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта (за исключением финансовой организации): 1) доля которого на рынке определенного товара превышает 50%; 2) доля которого на рынке определенного товара составляет менее 50%, если доминирующее положение такого хозяйствующего субъекта установлено антимонопольным органом исходя из неизменной или подверженной малозначительным изменениям доли хозяйствующего субъекта на товарном рынке.

² См. URL: http://fas.gov.ru/fas-in-press/fas-in-press_38811.html (дата обращения: 01.02.2016).

Прокурорам необходимо обращать внимание на такие случаи, где ограничению электроснабжения подвергаются социальные объекты или ограничение (отключение) электроснабжения производится без соответствующих предварительных предупреждений, а также у категорий потребителей электрической энергии (мощности), ограничение режима потребления электрической энергии которых может привести к экономическим, экологическим, социальным последствиям.

Случаи частичного или полного ограничения электроснабжения предусмотрены постановлением Правительства России от 04.05.2012 № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии», пунктом 2 которого предусмотрены случаи ограничения режима потребления электрической энергии.

В данной сфере прокурорам необходимо обращать внимание на категории потребителей электрической энергии (мощности), ограничение режима потребления которых может привести к экономическим, экологическим, социальным последствиям, например, медицинские учреждения, государственные органы, организации железнодорожного, водного и воздушного транспорта и др.

В еще одном случае можно наблюдать, когда хозяйствующий субъект, занимающий доминирующее положение, в одностороннем порядке меняет стоимость оплаты за газ. Так, по информации, предоставленной Пензенской областной прокуратурой, Пензенским УФАС возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения ч. 1 ст. 10 Закона № 135-ФЗ в отношении ООО «Газпром межрегионгаз Пенза»¹.

¹ См. URL: http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_33816.html (дата обращения: 10.03.2016). Вышеуказанное общество изменило условия оплаты за газ жителям г. Заречный Пензенской области в одностороннем порядке. За январь-август 2011 г. потребителям были выставлены суммы к оплате за газ, более чем в два раза превышающие суммы за фактическое потребление. По решению Федерального арбитражного суда Поволжского округа подтверждена правильность решения антимонопольного органа, признано законным решение и предписание УФАС по Пензенской области, которое обязало прекратить нарушения антимонопольного законодательства ООО «Газпром межрегионгаз Пенза» и перечислить необоснованно полученный доход в федеральный бюджет.

2. Следующим нарушением антимонопольного законодательства является *запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения хозяйствующих субъектов* (ст. 11 Закона № 135-ФЗ).

Прокурорам следует обращать особое внимание на заключение картельных соглашений, которые зачастую не являются очевидными нарушениями.

Согласно ст. 11 Закона № 135-ФЗ признаются картелем и запрещаются соглашения между хозяйствующими субъектами-конкурентами, осуществляющими продажу товаров на одном товарном рынке, или между хозяйствующими субъектами, осуществляющими приобретение товаров на одном товарном рынке или производство товара, если такие соглашения приводят или могут привести к следующим последствиям¹.

Важно отметить, что антиконкурентное соглашение нельзя рассматривать по правилам гражданского законодательства. Прецедентным решением по данному вопросу было постановление Президиума ВАС РФ от 21.12.2010 № 9966/10 по делу № А27-12323/2009, в котором указано, что «факт наличия антиконкурентного соглашения не ставится в зависимость от его заключения в виде договора по правилам, установленным гражданским законодательством².

Согласно ч. 2 ст. 11 Закона № 135-ФЗ запрещаются вертикальные соглашения между хозяйствующими субъектами (за исключением вертикальных соглашений, которые признаются допустимыми в соответствии со ст. 12 Закона № 135-ФЗ)³.

¹ 1) установлению или поддержанию цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат) и (или) наценок;

2) повышению, снижению или поддержанию цен на торгах;

3) разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо составу продавцов или покупателей (заказчиков);

4) сокращению или прекращению производства товаров;

5) отказу от заключения договоров с определенными продавцами или покупателями (заказчиками).

² Постановление Президиума ВАС РФ от 21.12.2010 № 9966/10 по делу № А27-12323/2009 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 19.12.2017).

³ Такие соглашения приводят или могут привести к установлению цены перепродажи товара, за исключением случая, если продавец устанавливает для покупателя максимальную цену перепродажи товара.

Таковыми соглашениями предусмотрено обязательство покупателя не продавать товар хозяйствующего субъекта, который является конкурентом продавца. Данный запрет не распространяется на соглашения об

В соответствии с ч. 3 ст. 11 Закона № 135-ФЗ установлен запрет на соглашения хозяйствующих субъектов, являющихся участниками оптового и (или) розничных рынков электрической энергии (мощности), организациями коммерческой инфраструктуры, организациями технологической инфраструктуры, сетевыми организациями, если такие соглашения приводят к манипулированию ценами на оптовом и (или) розничных рынках электрической энергии (мощности).

Статьей 11 Закона № 135-ФЗ установлен запрет на заключение иных соглашений между хозяйствующими субъектами (за исключением вертикальных соглашений, которые признаются допустимыми в соответствии со ст. 12 указанного Закона), если установлено, что такие соглашения приводят или могут привести к ограничению конкуренции.

Также ст. 11 Закона № 135-ФЗ запрещается незаконная координация экономической деятельности хозяйствующих субъектов физическими лицами, коммерческими организациями и некоммерческими организациями если такая координация приводит к любому из последствий, указанных в ч. 1–3 ст. 11 Закона № 135-ФЗ, которые не могут быть признаны допустимыми.

Необходимо отличать антиконкурентные соглашения от антиконкурентных согласованных действий. Согласно ст. 11.1. Закона № 135-ФЗ запрещаются согласованные действия хозяйствующих субъектов-конкурентов, если такие согласованные действия приводят к ограничению конкуренции¹.

Важным отличием антиконкурентных согласованных действий от картельных соглашений представляется то, что согласованные действия обязательно должны привести к ограничению конкуренции, а ответственность

организации покупателем продажи товаров под товарным знаком либо иным средством индивидуализации продавца или производителя.

¹1) установлению или поддержанию цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат) и (или) наценок;

2) повышению, снижению или поддержанию цен на торгах;

3) разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо составу продавцов или покупателей (заказчиков);

4) сокращению или прекращению производства товаров;

5) отказу от заключения договоров с определенными продавцами или покупателями (заказчиками), если такой отказ прямо не предусмотрен федеральными законами.

за заключение картельных соглашений предусмотрена, даже если ограничение конкуренции не наступает. Обязательным условием для наступления ответственности за заключение иных соглашений (ч. 4 ст. 11 Закона № 135-ФЗ) и координацию экономической деятельности (ч. 5 ст. 11 Закона № 135-ФЗ) является наступление последствий в виде ограничения конкуренции.

В практике выявления антиконкурентных соглашений ФАС России и Европейский союз выделяют безусловные запреты *per se* и правило разумности *rule of reason*. Под безусловными запретами понимаются запреты, которые при выявлении уже считаются доказанными, вне зависимости от того, наступили последствия в виде ограничения конкуренции или нет. Правило разумности подразумевает, что здесь требуется доказательство ограничения конкуренции и наступления негативных последствий. Только после этого можно сделать вывод о нарушении антимонопольного законодательства.

Так, Еврокомиссия в июне 2014 г. обнародовала документ о видении безусловных запретов: географический раздел рынка, поддержание цен, ограничение производства, сговор или уклонение от участия в торгах, раздел/распределение покупателей¹. По российскому праву *per se* (безусловные картели) схожи с безусловными запретами законодательства Евросоюза.

Остальные соглашения, предусмотренные ст. 11 Закона № 135-ФЗ, оцениваются антимонопольным органом или судом с применением «правила разумности», то есть были ли негативные последствия от данных соглашений.

Существуют случаи, когда злоупотребление доминирующим положением, заключение антиконкурентных соглашений и согласованные действия признаются допустимыми². Данная норма не распространяется на картельные соглашения.

¹ См. URL: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Brussels, 25.6.2014: Guidance on restrictions of competition «by object» for the purpose of defining which agreements may benefit from the De Minimis Notice, См. интернет-ресурс http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/de_minimis_notice_annex.pdf (дата обращения: 03.03.2017).

² Согласно ч. 1 ст. 13 Закона № 135-ФЗ действия (бездействие) хозяйствующих субъектов, предусмотренные ч. 1 ст. 10 Закона № 135-ФЗ (за исключением действий (бездействия), указанных в п. 1 (за исключением случаев установления или поддержания цены товара, являющегося результатом инновационной

При выявлении антиконкурентных согласованных действий и антиконкурентных соглашений источниками информации, являющимися необходимыми доказательствами, в том числе являются: переписка и досье встреч сотрудников, интервью с бывшими сотрудниками, интервью с клиентами, отчеты по тендерам государственных заказчиков, интервью с мелкими поставщиками, интервью с импортерами¹.

При этом за заключение картельного соглашения ст. 178 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность. Согласно ч. 1 ст. 178 УК РФ ответственность наступает за ограничение конкуренции путем заключения между хозяйствующими субъектами – конкурентами ограничивающего конкуренцию соглашения (картеля), запрещенного в соответствии с антимонопольным законодательством, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо повлекло извлечение дохода в крупном размере. Также есть квалифицирующие составы ст. 178 УК РФ². Статья 178 УК РФ характеризуется материальным составом преступления³.

деятельности), 2, 3, 5, 6, 7 и 10 ч. 1 ст. 10 Закона № 135-ФЗ), соглашения и согласованные действия, предусмотренные ч. 2–4 ст. 11, ст. 11.1 Закона № 135-ФЗ, сделки, а также соглашения о совместной деятельности, заключенные между хозяйствующими субъектами-конкурентами, могут быть признаны допустимыми, если происходит: 1) совершенствование производства, реализации товаров или стимулирование технического, экономического прогресса либо повышение конкурентоспособности товаров российского производства на мировом товарном рынке; 2) получение покупателями преимуществ (выгод), соразмерных преимуществам (выгодам), полученным хозяйствующими субъектами в результате действий (бездействий), соглашений и согласованных действий, сделок.

¹ Князева И.В. Антимонопольная политика в России. – М.: Омега-Л, 2009. С. 288.

² Часть 2 ст. 178 УК РФ – те же деяния:

а) совершенные лицом с использованием своего служебного положения;
 б) сопряженные с уничтожением или повреждением чужого имущества либо с угрозой его уничтожения или повреждения, при отсутствии признаков вымогательства;
 в) причинившие особо крупный ущерб либо повлекшие извлечение дохода в особо крупном размере, – наказываются принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового либо лишением свободы на срок до шести лет со штрафом в размере до 1 млн руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет или без такового и с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от одного года до трех лет или без такового.
 Часть 3 ст. 178 УК РФ: деяния, предусмотренные ч. 1 или 2 настоящей статьи, совершенные с применением насилия или с угрозой его применения, наказываются принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от одного года до трех лет.

³ Примечания к ст. 178 УК РФ. 1. Доходом в крупном размере в настоящей статье признается доход, сумма которого превышает 50 млн руб., а доходом в особо крупном размере – 250 млн руб.

2. Крупным ущербом в настоящей статье признается ущерб, сумма которого превышает 10 млн руб., а особо крупным ущербом – 30 млн руб.

Картельные соглашения угрожают экономической безопасности страны, наносят существенный вред бюджетам государства и субъектов экономической деятельности с государственным участием, способствуют проявлениям коррупции, подрывают основу рыночной экономики, препятствуют реализации государственных программ, развитию инфраструктуры страны, являются факторами, ведущими к социальной нестабильности¹.

Далее исследуем правоприменительную практику по делам о заключении картельных соглашений. Стоит отдельно рассмотреть пример письменного и устного картельного соглашения.

Доказательством картельного соглашения послужило письменное соглашение от 28.05.2010, заключенное между ООО «Гроссери», ЗАО «ТДС», ООО «Велес Групп», ООО «Соль Брянска» и ООО «ТДС Ростов». Оно является нарушением п. 3 ч. 1 ст. 11 Закона № 135-ФЗ, которое могло привести к разделу товарного рынка оптовых поставок пищевой соли по территориальному принципу, объему продажи товаров, ассортименту реализуемых товаров и составу покупателей.

Комиссия ФАС России пришла к выводу, что в материалах дела отсутствуют доказательства, подтверждающие факт исполнения соглашения. При таких обстоятельствах признаков состава преступления, предусмотренного ст. 178 УК РФ, не усматривается.

Подобные соглашения запрещены *per se*, то есть как таковые. Ответственность наступает за сам факт их заключения, независимо от того, были ли они реализованы и к каким последствиям это привело.

ООО «Гладиатор» и ООО «СевЗапРегионСоль» данное соглашение не подписывали, и их участие в нем не подтверждено.

3. Лицо, совершившее преступление, предусмотренное настоящей статьей, освобождается от уголовной ответственности, если оно первым из числа соучастников преступления добровольно сообщило об этом преступлении, активно способствовало его раскрытию и (или) расследованию, возместило причиненный этим преступлением ущерб или иным образом загладило причиненный вред и если в его действиях не содержится иного состава преступления.

¹ См. URL: Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2016 год; URL: <https://fas.gov.ru/documents/596439> (дата обращения: 17.01.2019).

ФАС России назначила ООО «Гроссери», ЗАО «ТДС», ООО «Велес Групп», ООО «Соль Брянска» и ООО «ТДС Ростов» штрафы на сумму свыше 4,3 млн руб. Арбитражный суд Московского округа признал законность решения ФАС России по делу о картеле на рынке оптовых поставок пищевой соли и оставил в силе судебные акты судов первой и апелляционной инстанций, ранее отказавших в удовлетворении иска ЗАО «ТДС»¹.

В другом примере устного картельного соглашения прокуратура Локтевского района Алтайского края выявила и передала материалы в Алтайское УФАС России о признаках нарушения ст. 11 Закона № 135-ФЗ со стороны участников аукциона на поставку угля. Было установлено, что в ходе торгов ООО «Прайм» и ООО «Квест» с целью ограничения конкуренции достигли устной договоренности о максимальном снижении цены, в результате чего были признаны победителями аукционов.

Выиграв аукционы, от заключения контракта в каждом из районов компании отказывались в связи с невозможностью его исполнения по заявленной стоимости. При этом, согласно норме закона, в обоих случаях администрации Локтевского и Третьяковского районов Алтайского края заключили контракт со вторым участником аукционов, предложившим более высокую цену. В результате каждая из компаний получила контракт на поставку топлива по ценам, приближенным к начальным (максимальным) ценам аукционов. УФАС России по Алтайскому краю привлекло компании к административной ответственности по ст. 14.32 КоАП РФ за нарушение ч. 1 ст. 11 Закона № 135-ФЗ и назначило штраф в размере 100 тыс. руб. каждой².

Административная ответственность за заключение картельного соглашения установлена ч. 1 ст. 14.32 КоАП РФ, в которой предусмотрены санкции. При этом при выполнении определенных условий лицо (группа лиц) может быть освобождено от ответственности за административное

¹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 12.08.2015 № Ф05-10538/2015 по делу № А40-95433/13 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 19.12.2017).

² См. URL: <http://www.anticartel.ru/practice/ru/937> (дата обращения: 05.05.2016).

правонарушение в виде заключения антиконкурентного соглашения при соблюдении условий, установленных ст. 14.32 КоАП РФ¹.

3. Нарушения в сфере торговой деятельности.

В статье 13 Закона № 381-ФЗ установлены запреты для хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность по продаже продовольственных товаров посредством организации торговой сети, и хозяйствующих субъектов, поставляющих продовольственные товары в торговые сети².

¹ При этом лицо (группа лиц, определяемая в соответствии с антимонопольным законодательством), добровольно заявившее в ФАС России или ее территориальный орган о заключении им недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством соглашения либо об осуществлении недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством согласованных действий, освобождается от административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ч. 1–4, 6 и 7 ст. 14.32 КоАП РФ, при выполнении в совокупности следующих условий:

- на момент обращения лица с заявлением антимонопольный орган не располагал соответствующими сведениями и документами о совершенном административном правонарушении;
- лицо отказалось от участия или дальнейшего участия в соглашении либо от осуществления или дальнейшего осуществления согласованных действий;
- представленные сведения и документы являются достаточными для установления события административного правонарушения.

Освобождению от административной ответственности подлежит лицо, первым выполнившее все условия, представленные выше. Не подлежит рассмотрению заявление, поданное одновременно от имени нескольких лиц, заключивших недопустимое в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашение или осуществлявших недопустимые в соответствии с антимонопольным законодательством согласованные действия.

Частями 2–7 ст. 14.32 КоАП РФ предусмотрена ответственность за другие виды антиконкурентных соглашений и согласованных действий (соглашение на торгах, вертикальные соглашения, иные соглашения, координация экономической деятельности хозяйствующих субъектов, запрещенные согласованные действия, заключение недопустимого соглашения органом власти, местного самоуправления или организацией, наделенной функциями органа власти или местного самоуправления).

² 1) создавать дискриминационные условия, определяемые в соответствии с Законом № 135-ФЗ;

2) создавать препятствия для доступа на товарный рынок или выхода из товарного рынка других хозяйствующих субъектов;

3) нарушать установленный нормативными правовыми актами порядок ценообразования;

4) навязывать контрагенту:

а) условия о запрете на заключение договоров поставки продовольственных товаров с другими хозяйствующими субъектами, осуществляющими аналогичную деятельность, а также с другими хозяйствующими субъектами на аналогичных или иных условиях;

б) условия об ответственности за неисполнение обязательства хозяйствующего субъекта о поставках продовольственных товаров на более выгодных условиях, чем условия для других хозяйствующих субъектов, осуществляющих аналогичную деятельность;

в) условия о предоставлении хозяйствующим субъектом контрагенту сведений о заключаемых данным хозяйствующим субъектом договорах с другими хозяйствующими субъектами, осуществляющими аналогичную деятельность;

г) условия о снижении хозяйствующим субъектом, осуществляющим поставки продовольственных товаров, их цены до уровня, который при условии установления торговой надбавки (наценки) к их цене не превысит минимальную цену таких товаров при их продаже хозяйствующими субъектами, осуществляющими аналогичную деятельность;

д) условия о возврате хозяйствующему субъекту, осуществившему поставки продовольственных товаров, таких товаров, срок годности на которые установлен свыше тридцати дней, за исключением случаев, если возврат таких товаров допускается или предусмотрен законодательством России;

е) иные условия, не относящиеся к предмету договора и (или) содержащие существенные признаки условий, предусмотренных пп. «а»–«д» настоящего пункта;

Учитывая, что навязывание определенных условий хозяйствующим субъектам поставщиком неизбежно приводит либо к ограничению ассортимента, либо к повышению цен на определенные товары, в том числе товары первой необходимости, в этой сфере органы прокуратуры могут защищать интересы как предпринимателей, так и интересы граждан от возможного повышения цен и в целом¹.

Например, прокуратура города Москвы во взаимодействии с органами государственной власти города, органами контроля, правоохранительными структурами и УФАС России по Москве при резком повышении цен в 2010 г. проводила мониторинг динамики цен на основные продукты питания². Были проведены проверки в отношении хлебных заводов и хлебных комбинатов, необоснованно повысивших цены летом 2010 г. на хлеб, хлебобулочные изделия и муку. В результате проверок было установлено, что основной причиной повышения оптово-отпускных цен на данную продукцию явилось повышение цен на сырье со стороны поставщиков. Следовательно, рост розничных цен в магазинах происходил в связи с увеличением оптово-розничных цен поставщиками. В результате проверок прокуратурами Восточного, Западного, Зеленоградского Северного, Северо-Восточного, Юго-Восточного административных округов административных округов Москвы руководителям, неправоммерно повысившим оптово-отпускные и розничные цены на хлеб, хлебобулочные изделия и муку, а также иные

5) заключать между собой для осуществления торговой деятельности договор, по которому товар передается для реализации третьему лицу без перехода к такому лицу права собственности на товар, в том числе договор комиссии, договор поручения, агентский договор или смешанный договор, содержащий элементы одного или всех указанных договоров, за исключением заключения указанных договоров внутри одной группы лиц, определяемой в соответствии с Законом № 135-ФЗ, и (или) заключения указанных договоров между хозяйствующими субъектами, образующими торговую сеть, либо исполнять (реализовывать) такие договоры; 6) заключать между собой договор, содержащий условие о возврате хозяйствующему субъекту, осуществившему поставки продовольственных товаров, таких товаров, на которые срок годности установлен до тридцати дней включительно, либо о замене таких товаров на такие же товары, либо о возмещении их стоимости, за исключением случаев, если иное допускается или предусмотрено законодательством России.

2. Хозяйствующий субъект вправе представить доказательства того, что его действия (бездействие), указанные в ч. 1 настоящей статьи (за исключением действий, указанных в п. 4 ч. 1 настоящей статьи), могут быть признаны допустимыми в соответствии с требованиями ч. 1 ст. 13 Закона № 135-ФЗ

¹ Кожинский А.В. Вопросы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // Право и экономика. – 2015. – № 5. – С. 53–57.

² См. URL: <http://www.mosproc.ru/news/prokuratura> (дате обращения: 05.05.2016).

продукты питания, объявлено 27 предостережений о недопустимости нарушений закона.

При выявлении нарушений, предусмотренных ст. 13 Закона № 381-ФЗ, необходимо обращать внимание на то, что торговые сети могут навязывать поставщикам невыгодные условия договора на поставку их продукции в торговые сети. Ответственность за нарушение ст. 13 Закона № 381-ФЗ установлена в ст. 14.40 КоАП РФ «Нарушение антимонопольных правил, установленных федеральным законом, при осуществлении торговой деятельности».

В правоприменительной практике прокурору важно учитывать постановление Правительства России от 15.07.2010 № 530 «Об утверждении Правил установления предельно допустимых розничных цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости, перечня отдельных видов социально значимых продовольственных товаров первой необходимости, в отношении которых могут устанавливаться предельно допустимые розничные цены, и перечня отдельных видов социально значимых продовольственных товаров, за приобретение определенного количества которых хозяйствующему субъекту, осуществляющему торговую деятельность, не допускается выплата вознаграждения».

Рассмотрим еще примеры выявления нарушений в сфере торговой деятельности. Так, в 2015 г. при резком повышении цен на социально важные продукты по поручению Генпрокуратуры РФ прокуратура Ярославской области провела проверку цен на сельскохозяйственную и продовольственную продукцию.

За период с 29 декабря 2014 г. по 12 января 2015 г. цена на замороженную неразделанную рыбу возросла в среднем по области на 6%, на морковь – 5,8%, на капусту – 15%. В ряде магазинов Ярославля наценка на данные виды продуктов составляла от 27 до 50%. В ходе проверки прокурорами выявлены также многочисленные факты превышения

установленной предельной торговой надбавки на продукцию детского питания¹.

По факту выявленных нарушений заместителем прокурора Первомайского района в отношении предпринимателя Б. 23 января 2015 г. возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 14.6 КоАП РФ (нарушение порядка ценообразования), а также внесено предостережение о недопустимости нарушений закона. Аналогичные нарушения выявлены прокурорами Дзержинского, Кировского, Краснопереконского, Фрунзенского районов Ярославля, прокурорами Гаврилов-Ямского, Даниловского и Некоузского районов Ярославской области, прокуратурой Ярославля. По сообщению прокуратуры, всего по результатам проведенной проверки прокурорами внесено 12 представлений об устранении нарушений закона, одно из которых в ходе проверки рассмотрено и одно лицо привлечено к дисциплинарной ответственности, объявлено 9 предостережений, возбуждено 10 дел об административных правонарушениях².

4. *Под недобросовестной конкуренцией* согласно п. 9 ст. 4 Закона № 135-ФЗ понимаются любые действия хозяйствующих субъектов (группы лиц), которые направлены на получение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности, противоречат законодательству России, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и причинили или могут причинить убытки другим хозяйствующим субъектам – конкурентам либо нанесли или могут нанести вред их деловой репутации. Виды запретов на недобросовестную конкуренцию установлены гл. 2.1 Закона № 135-ФЗ. Согласно статье 28.1

¹ См. URL: <http://www.yarprok.ru/news/organy-prokuratury-jaroslavskoj-oblasti-proveli-proverku-ispolnenija-zakonodatelstva-o-cenoobrazovanii-na-selskohozhajstvennuju-i-prodovolstvennuju-produkciju.htm> (дата обращения: 05.04.2018). В ряде случаев надбавка составляла 25–49%. Так, прокуратурой Первомайского района установлено, что в магазине «Фаворит», расположенном в поселке Пречистое, предельный размер торговой надбавки на продукты детского питания составлял от 17 до 49,6%.

² См. URL: <http://yarprok.ru/news/organy-prokuratury-jaroslavskoj-oblasti-proveli-proverku-ispolnenija-zakonodatelstva-o-cenoobrazovanii-na-selskohozhajstvennuju-i-prodovolstvennuju-produkciju.htm> (дата обращения: 05.04.2018).

КоАП РФ факт установления недобросовестной конкуренции может быть принят только по решению комиссии антимонопольного органа.

При осуществлении надзора за исполнением антимонопольного законодательства необходимо учитывать сроки давности рассмотрения дел о антимонопольных нарушениях. Согласно ч. 6 ст. 4.5 КоАП РФ срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст. 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.33, 14.40 КоАП РФ, начинается исчисляться со дня вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства.

Согласно части 3 ст. 4.5 КоАП РФ за административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении – одного года со дня его обнаружения.

§ 2.2. Методика и тактика осуществления прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства

Эффективность надзора за исполнением антимонопольного законодательства напрямую зависит от методики и тактики прокурорского надзора.

Прокурору важно решать, каким вопросам отдавать предпочтение при осуществлении надзора за исполнением законов. Необходимо выделять

наиболее важные, главные вопросы, так как не всегда представляется возможным изучить весь объем информации при проведении проверки¹.

Соответствующие рекомендации вырабатываются в результате научной деятельности и в процессе правоприменительной практики. Наиболее эффективные, апробированные на практике, закрепляются в приказах и указаниях Генпрокурора России, а также в методических пособиях, разработках, рекомендациях и методических письмах органов прокуратуры.

Совокупность таких научно обоснованных и проверенных на практике методов и приемов (способов) применения правовых средств составляет методику прокурорского надзора. Составляющие ее методические рекомендации имеют различную степень конкретности. Одни из них определяют методы осуществления надзора в целом, методы обеспечения его эффективности и т. п. Другие носят более частный характер. Они определяют методику надзора за исполнением отдельных видов законов. В соответствии с этим различают общую и частную методику прокурорского надзора².

Руководителю необходимо определять, какие вопросы изучать самому, а какие поручать подчиненным прокурорам. Следует решать, какое средство реагирования применить в определенной ситуации для восстановления законности³.

М.В. Бызова считает, что под правовыми средствами прокурора необходимо понимать формы реализации законодательно закрепленных полномочий прокурора⁴.

В.И. Басков и Б.В. Коробейников отмечают, что стоящие перед прокуратурой задачи, в том числе по выявлению и устранению нарушений законов, прокурор решает, применяя различные правовые средства. Каждое из

¹ Кожинский А.В. Вопросы выявления прокурором нарушений антимонопольного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 4. С. 78.

² Басков В.И., Коробейников Б.В. Указ. соч. С. 9.

³ Кожинский А.В. Вопросы выявления прокурором нарушений антимонопольного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 4. С. 78.

⁴ Бызова М. В. Представление прокурора: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.11. – Екатеринбург, 2009. – С. 13.

них может быть применено с помощью различных методов, приемов и способов. Приемы и методы применения одного и того же правового средства (например, получение объяснения от должностного лица) могут различаться в зависимости от вида объекта, характера правонарушения, конкретной обстановки, собственного опыта работы прокурора и от многих других факторов. Более того, приемы, применяемые в ходе, например, проверки одного вида законов (антимонопольного законодательства), могут оказаться нерезультативными при проведении проверки другого вида правовых актов (жилищного законодательства)¹.

По мнению Н.Р. Корешниковой, под правовыми средствами прокурора понимаются действия прокурора, установленные законом, которые направлены на выполнение возложенных на него функций².

А.Ю. Винокуров под методикой прокурорского надзора понимает совокупность методов и приемов, применяемых прокурорами в целях выявления, устранения и предупреждения нарушений законов и способствующих им обстоятельств. Методика охватывает комплекс (систему) методов и приемов, которые прокурор может применить в целях реализации определенной задачи. Также методы и приемы носят не обязательный, а рекомендательный характер³.

Под методом в науке понимают способ или средство решения задачи. Понятие «метод» охватывается понятием «правовое средство прокурорского надзора». Под приемом в науке понимают конкретное действие прокурора, служащее для установления истины, предупреждения правонарушений.

Методика прокурорского надзора выступает в роли средства упорядочения методов, способов, приемов прокурорской деятельности,

¹ Басков В.И., Коробейников Б.В. Указ. соч. С. 10.

² Корешникова Н.Р. Основные правовые средства прокуратуры Российской Федерации как инструмент обеспечения исполнения законов: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. – Екатеринбург, 2010. С. 205.

³ Прокурорский надзор: учебник / под общ. Ю.Е. Винокурова. 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Высшее образование, 2005. С. 113.

направленной на достижение поставленных перед прокурорами целей¹.

При прокурорской проверке могут применяться такие приемы, как ознакомление с документами, истребование объяснений, снятие копий с документов и др.

В юридической литературе приемы обычно подразделяют на организационные, тактические и технические. Организационные приемы охватывают организационную сторону прокурорского надзора и призваны обеспечить своевременность поступления в прокуратуру и обработки информации о тех или иных нарушениях, оптимизацию планирования работы, рационализацию труда прокуроров.

Тактические приемы – это использование рекомендаций обобщенного передового опыта, сведений из логики, психологии, научной организации труда для решения об обоснованности, целесообразности и последовательности применения организационных и правовых средств прокурорского надзора.

Технические приемы – это рациональное и активное использование различных технических средств (оргтехники, фото-, видеотехники) в целях совершенствования организации работы по надзору за исполнением законов, организации труда на научной основе и т.д.

Приемы вырабатываются в процессе практической деятельности прокуроров и постоянно совершенствуются. Они базируются на требованиях закона, и в связи с этим никоим образом не должны применяться приемы, противоречащие нормам права. Приемы обычно отражаются в методических пособиях, разработках, обзорах или письмах и носят рекомендательный характер.

А.Я. Сухарев разделяет методику прокурорского надзора на общую и частную. Общая методика прокурорского надзора – научно обоснованная система апробированных и выверенных методов, приемов и технических

¹ Агутин А.В. Общая методика прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности: понятие и содержание // Вестн. Нижегородского ун-та им. Н.И. Лобачевского. – 2017. – № 6. С. 74.

средств, направленных на эффективное применение полномочий прокурора в целях установления, проверки нарушений законов, принятия мер к их устранению¹.

Частная методика прокурорского надзора характеризуется использованием прокурором имеющихся возможностей применительно к конкретным сферам правовых отношений, иерархическому уровню объектов надзора, видам деятельности, в процессе которых допускаются правонарушения, требующие прокурорского реагирования путем их индивидуализации и учета особенностей факторов, обуславливающих специфику правонарушений и деятельности прокурора по восстановлению нарушенной законности.

Методика прокурорского надзора индивидуальна в каждом случае и зависит от прокурора. В целом же наличие у прокуроров современных методических материалов, пособий в значительной мере облегчает надзорную работу, предоставляет возможность выбора действий при проведении проверок, примерный перечень методов и приемов при проведении надзора за исполнением, в том числе антимонопольного законодательства.

Вопросам методики различных направлений надзора за исполнением законов посвящено немало количество работ, в том числе: Методические рекомендации авторского коллектива (Григорьев Д.В., Акимов Л.Ю., Ашиткова Т.В., Терентьева Е.В.)²; монография Бут Н.Д., Паламарчука А.В.³; научная работа Датчук Л.Б., Шалыгина Б.И.⁴; научная работа Субановой Н.В.⁵

¹ Сухарев А.Я. Российский прокурорский надзор [Электронный ресурс] // URL: <http://www.advokat.peterlife.ru/zakonrf/32598.shtml#> (дата обращения: 01.02.2018).

² Григорьев Д.В., Акимов Л.Ю., Ашиткова Т.В., Терентьева Е.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав потребителей электроэнергии: метод. рекомендации. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2009. – 85 с.

³ Бут Н.Д., Паламарчук А.В. Защита прокурором прав и свобод субъектов предпринимательской деятельности: монография. – М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации, Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2011.

⁴ Датчук Л.Б., Шалыгин Б.И. Прокурорский надзор за законностью исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях: метод. пособие. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2009. – 94 с.

⁵ Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики. – М.: Юриспруденция, 2010 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 19.12.2019).

и другие.

Ю.П. Синельщиков отмечает, что при осуществлении надзора за исполнением законов эффективность надзора достигается обеспечением прокурорских работников законодательными и другими нормативными актами, а также методическими материалами по сбору и анализу информации о нарушении законов; планированию работы, взаимодействию общенадзорных работников с сотрудниками других направлений прокурорско-надзорной деятельности; учету проделанной работы¹.

Таким образом, проанализировав различные взгляды ученых на методику прокурорского надзора, дадим следующее определение **методики надзора за исполнением антимонопольного законодательства** которая представляет собой **совокупность научно обоснованных и проверенных на практике методов и приемов (способов) применения правовых средств, направленных на выявление и устранение нарушений антимонопольного законодательства**².

По мнению А.Я. Сухарева, тактика прокурорского надзора – основанная на изучении и научном обобщении практики деятельности органов прокуратуры совокупность приемов, обеспечивающих в условиях конкретной надзорной ситуации выбор целесообразной организации деятельности органа прокуратуры в целом и порядка осуществления отдельных действий прокурора по выявлению и установлению нарушений закона, причин правонарушений и способствующих им условий, привлечению виновных к установленной законом ответственности³.

А.Я. Сухарев подчеркивает, что в каждой ситуации прокурор использует наиболее целесообразные приемы для осуществления деятельности прокурора по выявлению и установлению нарушений закона, причин правонарушений и

¹ Синельщиков Ю.П. Прокурорский надзор: учеб. пособие. – М.: МГПУ, 2007. С. 80.

² Кожинский А.В. Вопросы выявления прокурором нарушений антимонопольного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 4. С. 80.

³ Сухарев А.Я. Российский прокурорский надзор. См.: [Электронный ресурс] // URL: <http://www.advokat.peterlife.ru/zakonrf/32598.shtml#> (дата обращения: 01.02.2018).

способствующих им условий, привлечению виновных к установленной законом ответственности.

В теории и практике прокурорского надзора выработана совокупность наиболее оптимальных приемов и способов применения конкретных правовых средств в целях решения задач прокурорского надзора с учетом конкретных условий и обстоятельств. Такая совокупность и называется тактикой прокурорского надзора¹.

Б.В. Коробейников отмечает, что тактикой прокурорского надзора является совокупность приемов и методов применения прокурором каждого из предоставленных ему законом правовых средств².

О.С. Ахетова подчеркивает, что тактика определяет общую, но наиболее целесообразную линию поведения деятельности прокурора, помогает прокурорам выбирать из большого арсенала методов, приемов, способов, методических и научных рекомендаций наиболее целесообразные, рациональные применительно к данной ситуации³.

У А.Ю. Винокурова находим следующее определение: тактика прокурорского надзора – это определение и реализация прокурором путей (методов и приемов) наилучшей организации и осуществления прокурорского надзора с учетом сложившейся обстановки (жизненной ситуации) в целях достижения наилучших конечных результатов⁴.

Как отмечает Ю.Е. Винокуров, прокурору важно решить, какое средство реагирования применить в целях достижения лучшего конечного результата, в адрес какого органа его внести, какие вопросы поставить в акте прокурорского реагирования⁵.

Н.В. Трошина подчеркивает, что в частности в надзоре за исполнением законов судебными приставами-исполнителями место и роль прокуратуры

¹ Басков В.И., Коробейников Б.В. Указ. соч. С. 13.

² Коробейников Б.В. Методика, тактика и организация общего надзора // Социалистическая законность. – 1987. С. 77.

³ Ахетова О.С. Прокуратура и прокурорский надзор. М.: Эксмо, 2008. С. 24.

⁴ Винокуров Ю.Е. Характер прокурорско-надзорной деятельности и предпосылки повышения ее эффективности. // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 6. С. 623.

⁵ Прокурорский надзор: учебник / под ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Юрайт 2013. С. 110.

определяются в первую очередь результатами ее деятельности, степенью ее влияния на состояние законности в стране. В свою очередь результаты деятельности прокуратуры во многом зависят от профессионализма прокуроров и в значительной мере от знания ими современного российского законодательства, практики его применения, от владения методикой и тактикой осуществления прокурорского надзора, прежде всего на стадии выявления нарушений законов¹.

Также важно отметить выступление профессора О.С. Капинус по теме «Прокурорский надзор за исполнением законов: перспективы развития», в котором она отметила, что значимость решаемых прокурорами задач повышает требования к эффективности надзорной деятельности и во многом достигается за счет надлежащей подготовки и проведения проверок исполнения законов².

Изложив различные взгляды на определение тактики прокурорского надзора, представим собственное определение: под **тактикой надзора за исполнением антимонопольного законодательства** необходимо понимать **использование прокурором в конкретной ситуации наиболее целесообразного приема (способа) для осуществления деятельности по выявлению и устранению нарушений закона, причин правонарушений и способствующих им условий, привлечению виновных к установленной законом ответственности**. Тактика прокурорского надзора состоит из тактики проверки и тактики реагирования на нарушение законов.

В науке под тактикой проверки понимается определение прокурором наиболее рациональных приемов (способов) ее проведения с учетом конкретной обстановки (ситуации) в целях достижения наилучшего результата. Под наилучшим конечным результатом понимается наиболее

¹ Трошина Н.В. Направления совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями // Российский следователь. – 2016. – № 7. – С. 45–48.

² Капинус О.С. Прокурорский надзор за исполнением законов: перспективы развития // Всероссийское совещание по проблемам совершенствования прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства: сб. материалов семинара по обмену опытом / под ред. А.В. Паламарчука. – М., 2015. С. 98.

полное выявление нарушений закона, привлечение виновных лиц к ответственности¹.

При проведении проверки прокурору необходимо изучать материалы и оценивать их на предмет возможных нарушений. В различных ситуациях прокурор обладает неодинаковой информацией о нарушении законов. Тактика проверки зависит и от осведомленности прокурора в каждой конкретной ситуации о нарушении закона. Проверка может начинаться либо с ознакомления с документами и материалами или с истребованием объяснений лиц, нарушивших закон.

Под тактикой прокурорского реагирования понимается применение прокурором таких правовых средств, которые позволяют достигать лучшего конечного результата.

Тактика надзора за исполнением законодательства в конкретной сфере правоотношений определяется спецификой деятельности поднадзорных субъектов².

Прокурорская тактика предполагает применение таких приемов, как: сочетание плановых проверок исполнения законов с внеплановыми; проведение первоначальных проверочных действий в отсутствие нарушителей; истребование объяснений сначала от лиц, законные интересы которых нарушены, а затем от нарушителей; сочетание письменных и устных средств реагирования и т.д.³

В статье 22 Закона о прокуратуре закреплены полномочия прокурора по надзору за исполнением законов. Однако некоторые полномочия прокурора регулируются другими законодательными актами.

При этом нормы раздела III Закона о прокуратуре, посвященные регулированию данной сферы прокурорской деятельности, до сих пор не

¹ Кожинский А.В. Вопросы выявления прокурором нарушений антимонопольного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 4. С. 80.

² Паламарчук А.В. О некоторых аспектах прокурорского надзора за исполнением законодательства о банках и банковской деятельности. Научно-практическое пособие. М., 2008 // URL: http://genproc.gov.ru/files/legal/doc_0049.doc (дата обращения: 01.07.2018).

³ Кожинский А.В. Вопросы выявления прокурором нарушений антимонопольного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 4. С.80.

приведены в соответствие с процессуальным законодательством. Механизм и проблемы реализации полномочий, как правило, отражаются в правовых актах (приказах, указаниях, инструкциях) Генпрокурора России.

Полномочия прокурора можно определить как составную часть общеправового статуса прокуратуры, представляющую собой право и обязанность прокурора действовать в определенной ситуации таким образом, чтобы, руководствуясь требованиями закона и с использованием предусмотренных правовых способов, достигать поставленных перед органами прокуратуры целей¹.

К.И. Амирбеков отмечает, что полномочия прокурора можно разделить на две группы по их внешнефункциональному и внутриорганизационному признаку².

Общепринятым является деление внешнефункциональных прокурорских полномочий на надзорные и ненадзорные, каждая из которых, в свою очередь, классифицируются по различным основаниям, в том числе по сферам правоотношений, в которых они осуществляются (в уголовно-правовой сфере или вне ее, в сфере судопроизводства или вне его).

Классическое представление о классификации надзорных полномочий прокурора выглядит следующим образом: проверочные полномочия (полномочия, направленные на выявление нарушений законов); полномочия по реагированию (направленные на устранение нарушений законов); профилактические полномочия (направленные на предупреждение нарушений законов). Такое деление надзорных полномочий прокурора представляет собой классификацию по целям их применения и является условным, так как по большому счету любые надзорные полномочия прокурора могут сочетать не одну, а две или все три цели. Например, добившись путем принесения

¹ Карпов Н.Н. Теоретические вопросы деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов // Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов: сб. ст.: В 2 ч. – М., 2011. Ч. II. – С. 18–19.

² Амирбеков К.И., Магомедов М.А. Полномочия прокурора и их классификация // Юридический мир. – 2016. – № 2. – С. 39–44.

протеста отмены незаконного правового акта, прокурор тем самым предотвращает наступление негативных последствий от его применения¹.

Перечень полномочий прокурора, его заместителя, а также других лиц органов прокуратуры при осуществлении возложенных на них прав и обязанностей по надзору за исполнением законов содержится в ст. 22 Закона о прокуратуре и, по мнению В.Г. Бессарабова, делится на три группы:

- 1) полномочия по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий;
- 2) полномочия по устранению нарушений закона;
- 3) полномочия по предупреждению нарушений закона².

В науке выделяют две группы полномочий прокурора по надзору за исполнением законов: а) полномочия, направленные на выявление правонарушений; б) полномочия, направленные на устранение нарушений и привлечение к ответственности нарушителей³.

Полномочия по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий обеспечивают установление фактических данных о событии правонарушения, способе его совершения, лицах, ответственных за его совершение, причиненном ими вреде, о конкретных обстоятельствах, приведших к совершению правонарушения⁴.

В зависимости от источника информации, с помощью которой проводится выявление правонарушений, различаются полномочия, ориентированные на получение требуемых сведений: путем непосредственного обнаружения прокурором фактов противоправных действий (бездействия), путем истребования и изучения необходимых

¹ Там же.

² Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Указ. соч. См.: <https://www.lawmix.ru/commlaw/1064> (дата обращения: 01.02.2018).

³ Прокурорский надзор: учебник / под общ. Ю.Е. Винокурова. 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Высшее образование, 2005. С. 124.

⁴ Кожинский А.В. Полномочия прокурора по надзору за исполнением антимонопольного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 1. С. 65.

документов, путем получения информации от физических лиц, а также путем использования помощи специалистов¹.

В.П. Рябцев полномочия прокурора определяет как определенную федеральными законами и нормативными правовыми актами Генпрокурора России совокупность прав и обязанностей прокурора, по выполнению возложенных на прокуратуру задач и функций².

Полномочия, направленные на выявление правонарушений, перечислены в п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре. Если рассматривать полномочия прокурора применительно к **надзору за исполнением антимонопольного законодательства**, их можно классифицировать следующим образом.

Прокурор наделен правом при предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения федеральных органов исполнительной власти, СКР, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля коммерческих и некоммерческих организаций. Вопросы осуществления надзора за исполнением законов субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, на взгляд автора, не относятся к рассматриваемой сфере.

Так, например, при проведении проверок по надзору за исполнением законов в органах ФАС России прокурор имеет право беспрепятственно входить на территорию и в помещения данных органов для осуществления надзора за исполнением законов согласно п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре³.

Прокуроры обладают правом доступа к документам и материалам вышеперечисленных органов и организаций и правом проверки исполнения

¹ Прокурорский надзор: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. – М.: Норма, Инфра-М, 2001. С. 49.

² Прокурорский надзор: учебник / под ред. проф. А.Я. Сухарева. 2-е изд. – М.: Изд-во НОРМА, 2008. С. 37.

³ Кожинский А.В. Полномочия прокурора по надзору за исполнением антимонопольного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 1. С. 65.

законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона. Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации и т.п.), а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий, в первую очередь для защиты общезначимых или государственных интересов, прав и законных интересов групп населения, трудовых коллективов, малочисленных народов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите.

Например, в случае поступления обращения в прокуратуру или сообщения в средствах массовой информации о заключении договора аренды на земельный участок без проведения необходимых аукционных процедур согласно Земельному кодексу РФ прокурор имеет право истребовать договор аренды и все документы, на основании которых договор был заключен у органа государственной власти или органа местного самоуправления, который обязан был проводить аукцион¹.

При поступлении обращения в прокуратуру или сообщения в средства массовой информации о нарушении Закона № 381-ФЗ прокурор может истребовать договоры поставки продукции в розничных торговых сетях за определенный период для проведения анализа, насколько увеличилась цена на продукты за определенный период времени и существуют ли объективные причины повышения цен на социально-значимые продукты питания или же присутствует необоснованное завышение цены розничными магазинами или поставщиками продукции².

В случае выявления необоснованного завышения цен прокурорами должен быть рассмотрен вопрос о применении мер реагирования. При проведении проверок законодательства о торговле целесообразнее

¹ Кожинский А.В. Полномочия прокурора по надзору за исполнением антимонопольного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 1. С. 65.

² Там же.

использовать полномочия прокурора согласно ст. 21 Закона о прокуратуре в части выделения специалистов антимонопольного органа.

Также, выявив аналогичные нарушения в нескольких розничных магазинах, прокурор может передать материалы в антимонопольный орган для рассмотрения вопроса о заключении антиконкурентного соглашения, которое приводит или может привести к установлению или поддержанию цен, скидок, надбавок (доплат) и (или) наценок, запрещенного ст. 11 Закона № 135-ФЗ, а также передать материалы в следственные органы на предмет проверки возможного картельного соглашения, содержащего признаки состава преступления согласно ст. 178 УК РФ¹.

Что касается проведения проверок соблюдения антимонопольного законодательства органами ФАС России, то согласно ч. 1 ст. 25.1 Закона № 135-ФЗ в целях осуществления контроля за соблюдением антимонопольного законодательства антимонопольный орган вправе проводить плановые и внеплановые проверки. Они проводятся в форме выездных и документарных проверок.

Основаниями проведения внеплановой проверки антимонопольными органами являются:

1) материалы, поступившие из правоохранительных органов, других государственных органов, из органов местного самоуправления, от общественных объединений, от Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах РФ, указывающие на признаки нарушения антимонопольного законодательства;

2) сообщения и заявления физических и юридических лиц, сообщения средств массовой информации, указывающие на признаки нарушения антимонопольного законодательства;

3) истечение срока исполнения предписания, выданного по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, или при

¹ Там же.

осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией в порядке, установленном гл. 7 Закона № 135-ФЗ;

4) поручения Президента и Правительства России;

5) обнаружение антимонопольным органом признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Что касается проведения внеплановых проверок антимонопольными органами, следует остановиться на следующих аспектах.

Так, согласно ч. 14 ст. 25.1 Закона № 135-ФЗ предварительное уведомление проверяемого лица о начале проведения внеплановой проверки в случае проверки соблюдения требований ст. 11 и 16 Закона № 135-ФЗ не предусматривается¹.

Исходя из ч. 5.1 ст. 25.1 Закона № 135-ФЗ, органы ФАС России при внеплановой проверке не проводят согласования с органами прокуратуры, если внеплановая выездная проверка проводится в отношении субъекта естественной монополии, а также если цель внеплановой выездной проверки – оценка соблюдения требований, установленных ч. 1 ст. 11 Закона № 135-ФЗ (картельные соглашения)².

Также Закон № 294-ФЗ устанавливает, что особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры могут устанавливаться другими федеральными законами при осуществлении государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, за исключением государственного контроля за экономической концентрацией (п. 1 ч. 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ).

Таким образом, в отношении субъекта естественной монополии и при проверке соблюдения требований, установленных ч. 1 ст. 11 Закона № 135-ФЗ

¹ Кожинский А.В. Вопросы выявления прокурором нарушений антимонопольного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 4. С. 81.

² Там же.

(картельные соглашения), внеплановая выездная проверка не требует согласования у прокурора.

При этом при проведении внеплановых проверок по соблюдению антимонопольного законодательства в отношении субъектов малого предпринимательства на основании сообщений и заявлений физических лиц, юридических лиц, сообщений средств массовой информации, указывающих на признаки нарушения антимонопольного законодательства и при обнаружении антимонопольным органом признаков нарушения антимонопольного законодательства, требуется согласование с органами прокуратуры согласно ч. 5.1 ст. 25.1 Закона № 135-ФЗ в порядке, предусмотренном приказом Генпрокурора России от 27.03.2009 № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"», за исключением внеплановой выездной проверки субъекта естественной монополии и внеплановой выездной проверки по соблюдению требований, установленных ч. 1 ст. 11 Закона № 135-ФЗ.

Таким образом, представляется необходимым включать в предмет прокурорской проверки исполнения законов органами ФАС России изучение следующих вопросов:

- 1) законность проведения антимонопольными органами внеплановых проверок в отношении субъектов естественной монополии и соблюдение требований, установленных ч. 1 ст. 11 Закона № 135-ФЗ;
- 2) содержание актов о проведенных проверках;
- 3) результаты принятых мер по выявленным нарушениям, в том числе переданные в правоохранительные органы материалы о нарушениях антимонопольного законодательства.

Следует отметить, что внеплановых выездных проверок органами ФАС России было проведено: в 2009 г. – 19, в 2010 г. – 32, в 2011 г. – 48, в 2012 г. –

43, в 2013 г. – 62, в 2014 г. – 39, в 2015 г. – 59, в 2016 г. – 53, в 2017 г. – 79, в 2018 г. – 110¹.

В случае же, когда проводятся плановые проверки на соответствие требованиям антимонопольного законодательства, необходимо проводить сверку о наличии согласования плановой проверки о соблюдении антимонопольного законодательства с органами прокуратуры и нахождении плановой проверки в сводном плане проверок субъектов предпринимательской деятельности.

Вместе с тем, на взгляд автора, в случае если нарушение может носить особую экономическую, социальную опасность – картельное соглашение с участием органов власти всех уровней, целесообразно проведение проверки органами прокуратуры с привлечением специалистов антимонопольного органа.

При выявлении нарушений закона в ходе проверок или оснований для проведения проверок со стороны органов ФАС России в отношении субъектов предпринимательской деятельности необходимо вносить представление об устранении нарушений закона с требованием привлечения ответственных должностных лиц к дисциплинарной ответственности.

Следует рассматривать действия (бездействие) должностных лиц на наличие в их действиях уголовно наказуемых деяний.

Согласно ч. 2 ст. 9 Закона № 294-ФЗ плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года, за исключением осуществления предпринимательской деятельности в отдельных сферах, в том числе в здравоохранении, образовании, социальной сфере, теплоснабжении, электроэнергетике².

¹ По информации ФАС России, представленной на совместном семинаре по эффективной правоприменительной практике в борьбе с картелями, прошедшем в Санкт-Петербурге 2–4 октября 2018 г. См. URL: https://fas.gov.ru/system/presentations/attachments/2019/02/5/original/Пресс-конференция_ИТОГИ_2018_%201%2029.pdf (дата обращения: 01.06.2019).

² Кожинский А.В. Полномочия прокурора по надзору за исполнением антимонопольного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 1. С. 66.

Также, отражая применение Закона № 294-ФЗ, необходимо привести статистику по форме ГМК в части надзора за исполнением законов органами ФАС России, количество выявленных нарушений при проведении соответствующих проверок и количество заявлений, поступивших в органы прокуратуры от органов ФАС России, о согласовании проведения проверки.

Так, за период 2011–2019 гг. в органы прокуратуры из органов ФАС России поступило следующее количество заявлений о согласовании проведения проверки: в 2011 г. – 3; в 2012 г. – 1; в 2013 г. – 0; в 2014 г. – 3; в 2015 г. – 0; в 2016 г. – 12; в 2017 г. – 10; в 2018 – 6; в 2019 – 12¹.

Как видно из данной статистики, органы ФАС России редко согласовывают проведение проверки с органами прокуратуры. Всего за 2011–2019 гг. в органы прокуратуры от органов ФАС России поступило 47 заявлений о согласовании проведения проверки.

Кроме того, необходимо рассмотреть статистические данные по проведенным органами прокуратуры проверкам законности деятельности органов ФАС России и количестве выявленных нарушений при проведении соответствующих проверок за период 2011–2019 гг.: в 2011 г. проведено 43 проверки; в 2012 г. проведена 31 проверка; в 2013 г. – 37 проверок; в 2014 г. – 42 проверки; в 2015 г. – 67 проверок; в 2016 г. – 41 проверка; в 2017 г. – 46 проверок; в 2018 г. – 35 проверок; в 2019 г. – 37 проверок².

Из данной статистики можно наблюдать, что количество проверок органами прокуратуры законности деятельности органов ФАС России в 2011 – 2019 гг. варьируется от минимального количества – 31 в 2012 г. до максимального количества – 67 в 2014 г. При этом какой-либо тенденции к резкому увеличению или снижению соответствующих проверок от года к году не наблюдается.

Количество выявленных органами прокуратуры нарушений в органах ФАС России в 2011–2019 гг. следующее: в 2011 г. выявлено 168 нарушений

¹ Статистические данные Генпрокуратуры РФ по форме ГМК за 2011–2019 гг.

² Там же.

законов; в 2012 г. – 77 нарушений законов; в 2013 г. – 70 нарушений законов; в 2014 г. – 41 нарушение закона; в 2015 г. – 118 нарушений законов; в 2016 г. – 46 нарушений законов; в 2017 г. – 70 нарушений законов; в 2018 г. – 38 нарушений законов; в 2019 г. – 39 нарушений законов¹.

Из приведенных сведений видно, что количество нарушений, выявленных органами прокуратуры в органах ФАС России в 2011–2019 гг., варьируется от максимального количества – 168 в 2011 г. до минимального количества – 38 в 2018 г. Также какой-либо тенденции к резкому увеличению или снижению соответствующих проверок от года к году не наблюдается.

Органы прокуратуры при проведении проверки вправе требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов и материалов или их копий, статистических и иных сведений в сроки и в порядке, которые установлены п. 2, 2.1, 2.3, 2.4, 2.5 ст. 6 Закона о прокуратуре.

Следует отметить, что согласно п. 2 ст. 6 Закона о прокуратуре статистическая и иная информация, документы (в том числе электронные, подписанные электронной подписью в соответствии с законодательством), справки и другие материалы или их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, представляются по требованию прокурора безвозмездно в течение пяти рабочих дней с момента поступления требования прокурора руководителю или иному уполномоченному представителю органа (организации), а в ходе проведения проверок исполнения законов – в течение двух рабочих дней с момента предъявления требования прокурора. В требовании прокурора могут быть установлены более длительные сроки.

Пунктом 2.1 ст. 6 Закона о прокуратуре установлен сокращенный срок предоставления информации, он составляет одни сутки с момента получения требования прокурора, при наличии угрозы наступления негативных последствий, указанных в данном пункте. Пунктом 2.3 ст. 6 Закона о

¹ Там же.

прокуратуре предусмотрен перечень документов, которые прокурор не имеет права запрашивать. Пунктом 2.4 и 2.5 ст. 6 Закона о прокуратуре предусматриваются случаи, когда проверяемый орган обязан предоставить информацию, документы и материалы по требованию прокурора.

В необходимых случаях прокурор может потребовать выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; от руководителей и других должностных лиц поднадзорных органов – проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, проведения ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций.

Так, при проведении проверки хозяйствующего субъекта прокурор может требовать выделения специалиста из органов ФАС России для разъяснения вопросов, которые возникают при осуществлении прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства. Прокурор может вызвать должностных лиц и граждан для дачи объяснений по вопросам нарушений законов.

Представляется, что при проведении надзорных проверок исполнения антимонопольного законодательства в органах публичной власти и организациях-субъектах экономической деятельности органам прокуратуры необходимо шире привлекать специалистов антимонопольных органов ФАС России¹.

Пунктом 2 ст. 22 Закона о прокуратуре предусмотрены **полномочия прокурора, направленные на устранение нарушений закона.**

Так, прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом:

возбуждает дело об административном правонарушении;

требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности;

¹ Кожинский А.В. Полномочия прокурора по надзору за исполнением антимонопольного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 1. – С. 64–70.

предостерегает о недопустимости нарушения закона;

освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;

опротестовывает противоречащие закону правовые акты либо обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействующими или недействительными;

вносит представление об устранении нарушений закона.

Из данных полномочий прокурора к надзору за исполнением антимонопольного законодательства неприменимо освобождение лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании несудебных органов, так как за нарушения антимонопольного законодательства, ответственность за которые предусмотрена КоАП РФ, не предусмотрена возможность административного задержания. Остальные перечисленные полномочия прокурор применяет.

Необходимо выделить особенности при выявлении нарушений антимонопольного законодательства.

При выявлении такого правонарушения, как злоупотребление доминирующим положением, предусмотренного ст. 10 Закона № 135-ФЗ, важно обращать внимание на следующие моменты. Не всегда навязывание услуг является злоупотреблением доминирующим положением в определенных географических границах на определенном товарном рынке. Чтобы рассматривать действия хозяйствующего субъекта на предмет злоупотребления доминирующим положением, необходимо доказать сам факт доминирования компании в определенных географических границах и возможность оказания влияния на определенном товарном рынке, такими полномочиями обладают органы ФАС России¹.

Прокурору важно учитывать, что случаи заключения документальных картельных соглашений чрезвычайно редки. Обычно такие соглашения

¹ Кожинский А.В. Полномочия прокурора по надзору за исполнением антимонопольного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 1. С. 66.

закljučают тайно, устно, и поэтому достаточность доказательств в каждом конкретном случае должна определяться индивидуально на основе оценки всей совокупности факторов¹.

В подпункте 1.9 приказа Генпрокурора России от 16.01.2017 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» (далее – Приказ № 7) указано, что при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, при проведении проверок исполнения законодательства, в том числе антимонопольного законодательства, дается принципиальная оценка деятельности по выявлению и предупреждению уголовно наказуемых правонарушений.

Согласно Приказу № 7 органам прокуратуры необходимо исключить поверхностный подход к подготовке материалов, направляемых в следственные органы и органы дознания в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Мотивированные постановления следует выносить только при сборе достаточных сведений для вывода о наличии признаков уголовно наказуемого деяния. В случае их вынесения осуществлять надзор за законностью и обоснованностью принимаемых решений.

В случае выявления признаков заключенных картельных соглашений органами прокуратуры, в частности сговоров на торгах, прокурор имеет возможность направлять материалы в органы ФАС России и в правоохранительные органы на предмет обнаружения в деянии признаков состава преступления ст. 178 УК РФ. Кроме того, результаты торгов прокуратура имеет право оспорить в судебном порядке.

Антиконкурентные соглашения, установленные ст. 11 Закона № 135-ФЗ, кроме картельных соглашений, включают вертикальные и иные соглашения. При этом уголовная ответственность предусмотрена только за заключение картельных соглашений.

¹ Там же. С. 67.

При выявлении антиконкурентных соглашений или согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, иных органов или организаций, осуществляющих функции указанных органов, запрещенных ст. 16 Закона № 135-ФЗ, прокурору целесообразно передавать материалы в антимонопольный орган¹.

В области издания ограничивающих конкуренцию актов и действий (бездействия) федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными органами или организациями, осуществляющими функции указанных органов, организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, необходимо учитывать, что данные нарушения приводят к созданию преимуществ отдельным субъектам, необоснованным сборам, ограничению предпринимательской деятельности в отношении отдельных хозяйствующих субъектов и другим нарушениям, препятствующим свободе экономической деятельности и единству экономического пространства².

За нарушение ч. 1 ст. 17.1 Закона № 135-ФЗ – заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления – предусмотрена ответственность согласно ст. 14.9 КоАП РФ.

Прокурор, помимо передачи материалов в антимонопольный орган при выявлении нарушений передачи государственного и муниципального имущества имеет возможность самостоятельно обращаться в суд с иском с требованием о расторжении подобных актов, а также выносить представление

¹ Там же. С. 68.

² Там же. С. 68.

об устранении нарушений законов и применять другие меры прокурорского реагирования¹.

При надзоре за исполнением антимонопольного законодательства в сфере торговой деятельности, выявляя нарушения Закона № 381-ФЗ, прокурор может применять такие меры прокурорского реагирования, как возбуждение дела об административном правонарушении по ст. 14.6 КоАП РФ (нарушение порядка о ценообразовании), внесение представления об устранении нарушений законодательства, передача материалов в антимонопольный орган на наличие признаков нарушения установления цен, скидок, надбавок, наценок, а также внесение предостережений о недопустимости нарушений законодательства².

Внесение представления в сфере защиты прав предпринимателей в некоторых случаях является эффективным инструментом устранения нарушений антимонопольного законодательства.

В статье 28.4 КоАП РФ перечислен ряд составов административных правонарушений, по которым прокурор прямо уполномочен возбуждать дела об административных правонарушениях. Также согласно ст. 28.4 КоАП РФ при осуществлении надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории России, прокурор вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта РФ.

Основанием для возбуждения дела об административном правонарушении является установление прокурором достаточных данных о факте административного правонарушения. Прокурор, его заместитель возбуждают дело об административном правонарушении или поручают его осуществление уполномоченному органу или должностному лицу. Положение об административных наказаниях, как правило, не исключает возможности одновременного привлечения виновных к дисциплинарной ответственности,

¹ Там же. С. 68.

² Там же. С. 68.

если в их деяниях есть признаки и дисциплинарных, и административных проступков¹.

При возбуждении дела об административном правонарушении по нарушениям антимонопольного законодательства существуют определенные особенности, которые рассматривались в предыдущих параграфах.

При этом особый порядок возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства по ст. 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ, установленный ч. 1.2 и 1.2-1 ст. 28.1 КоАП РФ, предусматривающий наличие решения антимонопольного органа, является правовым казусом, который требует соответствующих изменений в законодательстве².

По мнению Н.В. Субановой, в данном случае статус прокурора можно рассматривать как статус контролирующего органа, уполномоченного на осуществление административного преследования (в части выявления деликтов)³.

К.Ю. Винокуров отмечает, что «прокурор в силу своего статуса представителя надзорного органа не может являться активным участником процесса привлечения виновных к административной ответственности и возбуждение им дела об административном правонарушении является использованием полномочий компенсационного характера, когда должностное лицо соответствующего органа административной юрисдикции по тем или иным причинам не может инициировать процедуру административного преследования»⁴.

¹ *Викторов И.С.* Полномочия прокурора по выявлению нарушений закона и применению правовых средств реагирования на выявленные правонарушения: методич. рекомендации. – М., 2004. С. 34.

² *Кожинский А.В.* Пределы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // Деятельность прокуратуры Российской Федерации по защите прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства (Сухаревские чтения): сб. материалов V Всероссийской научно-практической конференции. – М., 2019. С. 155.

³ *Субанова Н.В.* Определение прокурора об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении // Законность. – 2011. – № 1. – С. 19–21.

⁴ *Винокуров К.Ю.* Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11; 12.00.14. – М., 2004. – С. 153–154.

Также согласно п. 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ прокурор в пределах его полномочий имеет право приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле.

Статья 29.9 КоАП РФ устанавливает два вида таких постановлений:

- а) постановление о назначении административного наказания;
- б) постановление о прекращении дела по делу об административном правонарушении.

А.Ю. Винокуров высказывает мнение, что протест прокурора как акт прокурорского реагирования нельзя рассматривать исключительно как традиционно применяемый в надзорной деятельности.

В случае если прокурор был инициатором административного преследования (выносил постановление о возбуждении дела об административном правонарушении), то он заинтересован в конечном результате – наложении взыскания, поэтому, опротестовывая постановление о прекращении по делу об административном правонарушении либо о назначении несоизмеренного содеянному наказания, он реализует функцию административного преследования. В ситуации, когда он был участником по делу, инициированному иными лицами, роль прокурора сводится к тому, чтобы содействовать вынесению справедливого решения, то есть он не заинтересован априорно лишь в назначении наказания или освобождении от него. Поэтому его роль при принесении протеста на незаконное и необоснованное решение является надзорной¹.

В целях предупреждения и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушений закона. Такая мера, как предостережение, наиболее эффективна при осуществлении надзора за исполнением антимонопольного

¹ Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 10. С. 55.

законодательства в сфере ценообразования и розничной реализации продуктов питания.

В сфере ценообразования и при выявлении ценовых сговоров предостережение прокурора – эффективный инструмент выявления и устранения нарушений антимонопольного законодательства. Примеры применения прокурором предостережения будут изложены далее.

Прокурор имеет право на подачу иска в суд согласно Закону о прокуратуре, АПК РФ, ГПК РФ и иному процессуальному законодательству.

В соответствии с ч. 1 ст. 52 АПК РФ прокурор вправе обратиться в арбитражный суд:

- с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти России и ее субъектов, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

- с иском о признании недействительными сделок, совершенных органами государственной власти России и ее субъектов, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия России, ее субъектов, муниципальных образований;

- с иском о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной органами государственной власти России и ее субъектов, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия России, ее субъектов, муниципальных образований;

- с иском об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения.

На взгляд автора, учитывая значительное количество нарушений антимонопольного законодательства органами публичной власти всех уровней, а также организациями наделенными функциями органов публичной власти, в целях повышения эффективности надзора за исполнением антимонопольного законодательства органам прокуратуры необходимо усилить меры по оспариванию в арбитражном суде антиконкурентных соглашений, в которых участвуют органы государственной власти России, ее субъектов, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные унитарные предприятия, государственные учреждения, а также юридические лица, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия России, ее субъектов или муниципальных образований.

В административном процессе прокурор в соответствии со своей компетенцией вправе в соответствии с КАС РФ обратиться в суд общей юрисдикции с заявлением о признании принятого и опубликованного в установленном порядке нормативного правового акта органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, которым нарушаются права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией, законами и другими нормативными правовыми актами, противоречащим закону полностью или в части.

Также возникает вопрос, можно ли обжаловать постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении. На основании положений ст. 30.1 КоАП РФ обжалованию по делу об административном правонарушении подлежат постановление по делу об административном правонарушении либо определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении. Следовательно, нормами КоАП РФ не предусмотрена возможность самостоятельного обжалования в суде как протокола об административном правонарушении, так и постановления прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении.

Отдельно следует выделить случаи осуществления прокурорами надзора за исполнением законов органами ФАС России при осуществлении возложенных на них функций.

В ходе одной из проведенных прокуратурой Ленинградской области проверок исполнения законов в деятельности УФАС России по Ленинградской области в части своевременности, полноты и эффективности использования предоставленных полномочий по пресечению правонарушений в сфере ценообразования на сельскохозяйственную и продовольственную продукцию, в действиях должностных лиц данного антимонопольного органа выявлены нарушения требований законодательства при осуществлении контроля за исполнением требований антимонопольного законодательства и торговой деятельности. В связи с этим заместителем прокурора Ленинградской области руководителю Управления внесено представление об устранении нарушений антимонопольного законодательства и привлечении виновных к ответственности¹.

В другом случае Управление по надзору за соблюдением прав предпринимателей прокуратуры Санкт-Петербурга в 2014 г. провело проверку деятельности УФАС России по Санкт-Петербургу на предмет исполнения антимонопольного законодательства при рассмотрении заявлений органов государственной власти о даче согласия на предоставление отдельным субъектам государственного имущества без проведения торгов (государственных преференций), а также его использования по назначению. Выявлен, например, случай, когда предоставленное помещение общественной организации ветеранов боевых действий в виде государственной помощи использовалось как сауна. В данном случае видно бездействие должностных лиц УФАС по Санкт-Петербургу в части реализации полномочий по контролю за использованием государственных преференций.

Также должностными лицами УФАС России по Санкт-Петербургу принимались к рассмотрению ненадлежащим образом оформленные

¹ См. URL: <http://prokuratura-lenobl.ru/news/lo/7141/> (дата обращения: 24.02.2016).

заявления Комитета имущественных отношений (КУГИ) Санкт-Петербурга о даче согласия на предоставления преференции, которые подлежали возврату. Данные факты являются нарушением ч. 2 ст. 20 Закона № 135-ФЗ.

Прокурором было внесено представление на имя руководителя УФАС России по Санкт-Петербургу об устранении указанных нарушений антимонопольным органом при осуществлении своих полномочий по контролю и пресечению нарушений антимонопольного законодательства¹.

Выявление нарушений со стороны антимонопольных органов также является, на взгляд автора, важным направлением в деятельности прокуратуры, так как антимонопольные органы не всегда эффективно исполняют свои функции.

В Законе о прокуратуре предусмотрены определенные виды мер прокурорского реагирования при осуществлении надзора. При этом важным является изучение вопросов эффективности и особенности применения мер прокурорского реагирования при исполнении рассматриваемого направления надзора, которые имеют критерии эффективности.

Изучив мнения ученых в сфере прокурорской деятельности, автор не обнаружил единого подхода к определению критериев эффективности надзора за исполнением законов. Такой же позиции придерживается и А. Мыцыков².

В целом критерий эффективности показывает, каким должен быть прокурорский надзор. В качестве измерения эффективности выступают показатели, определяемые в цифрах³.

Критерии эффективности разделяют на количественные и качественные.

Количественные показатели – это количество внесенных актов прокурорского реагирования, вынесенных постановлений о возбуждении дела об административном правонарушении, привлеченных лиц к административной ответственности и др.

¹ См. URL: <http://procspb.ru/news/spb/10771-prokuratura-vnesla-predstavlenie-na-imya-rukovoditelya-upravleniya-federalnoy-antimonopolnoy-sluzhby-sankt-peterburga> (дата обращения: 24.02.2016).

² Мыцыков А. Смысл реформ – повышение эффективности надзора // Законность. – 2007. – № 1. С. 2.

³ См. URL: <https://isfic.info/prokuror/shant75.htm> (дата обращения: 21.03.2020).

Качественные показатели показывают полноту выявленных нарушений с адекватным применением полномочий прокурора, а также реальное устранение нарушений законов.

В монографии под редакцией Ф.М. Кобзарева отмечается, что при исследовании показателей оценки эффективности деятельности органов прокуратуры по надзору в сфере экономики необходимо учитывать следующие составляющие эффективности деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов в сфере экономики:

- факторы эффективности (организация надзорной деятельности и др.);
- критерии эффективности;
- показатели эффективности (статистические и другие официальные показатели работы прокуратуры)¹.

Факторами эффективной организации надзора за исполнением законов в сфере экономики, соответственно и применительно к сфере антимонопольного законодательства, являются полнота анализа состояния законности на поднадзорной территории, обеспечение поступления в прокуратуру оперативной и достоверной информации.

В связи с этим к ключевым факторам, влияющим на эффективность надзора за исполнением законов в сфере экономики, относятся информационно-аналитическая работа, прогнозирование и планирование, а также межведомственное взаимодействие².

Например, положительным примером межведомственного взаимодействия является создание в 2014 г. в Генпрокуратуре РФ межведомственной рабочей группы по противодействию правонарушениям, способствующим повышению цен на сельскохозяйственную и продовольственную продукцию.

Приоритетными направлениями деятельности указанной группы определены обеспечение законности на рынках сельскохозяйственной

¹ См. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_30549722_76064584.htm (дата обращения: 19.02.2020).

² См. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_30549722_76064584.htm (дата обращения: 19.02.2020).

продукции, сырья и продовольствия, организация межведомственного взаимодействия при осуществлении проверочных мероприятий по фактам несоблюдения требований законодательства в рассматриваемой сфере, принятие скоординированных мер реагирования к правонарушителям¹.

Также фактором положительного взаимодействия по повышению надзора на рассматриваемом направлении является межведомственное взаимодействие между органами прокуратуры и региональными отделениями Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России».

Основные критерии эффективности надзора за исполнением законов определены в п. 21 Приказа № 195, которым установлено, что деятельность прокуроров по надзору за исполнением законов, законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина следует оценивать исходя из правомерности и своевременности вмешательства, полноты использования предоставленных им полномочий, принципиальности и настойчивости в устранении нарушений закона, восстановлении нарушенных прав, привлечении виновных к ответственности.

Приказ Генпрокурора России от 26.05.2020 № 278 «Об утверждении Положения о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур» определяет следующие критерии эффективности прокурорского надзора: качество актов прокурорского реагирования, аккумулирование (учет) информации, требующей принятия мер реагирования, качество рассмотрения и разрешения обращений граждан.

Ученые, в том числе Н.А. Игонина, также к критериям эффективности деятельности прокуратуры относят обжалования мер реагирования в процентном отношении к внесенным актам реагирования, а также иные

¹ Кожинский А.В. Вопросы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // Право и экономика. - 2015. - № 5. С. 55.

критерии, исчерпывающий перечень которых отсутствует в организационно-распорядительных документах Генпрокурора России¹.

Особое внимание следует обратить на критерии эффективности работы прокурора, выделенные Б.В. Андреевым, А.Х. Казариной, О.С. Капинус, а именно:

- 1) правомерность прокурорского вмешательства;
- 2) законность принятых мер прокурорского реагирования;
- 3) своевременность выявления прокурором нарушений и принятия мер реагирования;
- 4) полнота прокурорской проверки и принятых мер реагирования².

Группа авторов монографии под редакцией Ф.М. Кобзарева определяют следующие критерии эффективности надзора за исполнением законов, в том числе в сфере экономики, которые применимы и к надзору за исполнением антимонопольного законодательства:

- своевременность и полнота выявления нарушений законов (с соблюдением принципов объективности и всесторонности рассмотрения информации);
- своевременность, полнота и адекватность мер реагирования на выявленные нарушения закона (т.е. соответствие мер характеру нарушений законов)³.

Меры прокурорского реагирования – это предусмотренные законодательством и совершаемые в установленном законом порядке действия прокурора, направленные на устранение и предупреждение выявленных нарушений закона, причин и условий, им способствующих, привлечение виновных лиц к ответственности.

¹ Игонина Н.А., Бессарабов В.Г., Викторов И.С., Буренина О.В. К вопросу о критериях и показателях эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 8. С. 47.

² Методологические основы оценки работы органов прокуратуры субъектов Российской Федерации по обеспечению законности и правопорядка: науч. доклад. – М. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013. С. 74.

³ См. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_30549722_76064584.htm (дата обращения: 21.03.2020).

Основными актами прокурорского реагирования по устранению нарушений закона являются: протест прокурора (ст. 23 Закона о прокуратуре), представление прокурора (ст. 24 Закона о прокуратуре), постановление о возбуждении дела об административном правонарушении (ст. 25 Закона о прокуратуре), предостережение о недопустимости нарушения закона (ст. 25.1)¹.

Также к мерам устранения нарушений необходимо отнести обращение прокурора с иском в суд (ст. 35 Закона о прокуратуре), которое является эффективной мерой прокурорского реагирования на устранение нарушения закона в сфере антимонопольного законодательства, например, при признании недействительными торгов, проведенных без конкурсной процедуры.

По мнению А.В. Паламарчука, под задачами прокурорского надзора, в частности за исполнением законов о защите прав предпринимателей, понимается пресечение мерами прокурорского реагирования нарушений свободы экономической деятельности, в том числе предоставление преференций отдельным лицам, создание административных барьеров для осуществления предпринимательской деятельности, ограничение конкуренции и необоснованное вмешательство в предпринимательскую деятельность².

Эффективное применение прокурорами мер реагирования на факты нарушения закона в сфере управления и распоряжения государственной и муниципальной собственностью является основным средством восстановления нарушенных экономических интересов общества и государства, пресечения установленных нарушений закона, привлечения правонарушителей к ответственности³.

¹ Филипенко С.В. Признаки актов прокурорского реагирования // Российский юридический журнал. – 2014. – № 6. – С. 139–141.

² Паламарчук А.В. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав предпринимателей // Законность. – 2014. – № 5. С. 5.

³ Янчуркин О.В. Меры прокурорского реагирования на факты нарушений законодательства, регулирующего управление и распоряжение государственной и муниципальной собственностью // Законность. – 2014. – № 9. – С. 14–18.

Одной из основных мер прокурорского реагирования при устранении прокурором противоречащего антимонопольному законодательству правового акта является протест прокурора. Он позволяет еще на досудебной стадии устранить нарушения закона¹.

Отдельно отметим, что согласно ст. 9.1 Закона о прокуратуре прокурор имеет право требовать изменения нормативного правового акта, в том числе содержащего нормы антимонопольного законодательства. В соответствии с ч. 4 ст. 4 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Закон № 172-ФЗ) требование прокурора об изменении нормативного правового акта может быть обжаловано в установленном порядке. Жалоба будет считаться правомерной в том случае, если будет указано, что прокурор, предъявивший требование, вышел за пределы своей компетенции.

При выявлении в нормативном правовом акте, в том числе, содержащим нормы антимонопольного законодательства, коррупциогенных факторов, прокурору предоставляется альтернативная возможность реагирования на данное нарушение. Так, пункт 2 ст. 9.1 Закона о прокуратуре, а также ч. 1 ст. 4 Закона № 172-ФЗ устанавливают, что кроме права внесения требования об изменении нормативного правового акта, прокурор наделяется правом на обращение в суд. Вместе с тем необходимо учитывать, что в соответствии с подп. 1.7 приказа Генпрокурора России от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» право на обращение в суд возникает только в случае отклонения требования прокурора об изменении нормативного правового акта².

Согласно ст. 23 Закона о прокуратуре, прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или

¹ Филипенко С.В. Проблемы подготовки и реализации протеста прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов // Российский юридический журнал. – 2014. – № 3. С. 128.

² Филипенко С.В. Проблемы применения актов прокурорского реагирования на современном этапе развития Российского государства // Бизнес, Менеджмент и Право. – 2014. – № 1 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 19.11.2018).

должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд.

Необходимо отметить, что протест прокурора применяется лишь в том случае, когда выявленные нарушения закона связаны с определенным значительным событием. Оценка события возлагается непосредственно на прокурора, проводящего проверку и выявляющего нарушения закона.

Как правило, это помощники или старшие помощники прокурора, непосредственно проводящие проверки исполнения закона и подготавливающие проекты протестов, и руководители (прокуроры и их заместители), которые в соответствии со ст. 23 Закона о прокуратуре вправе вносить данные акты прокурорского реагирования. Нецелесообразно вносить протесты по малозначительным фактам¹.

Меры прокурорского реагирования чаще всего выражены в актах протеста на издание муниципальных нормативных правовых актов, противоречащих законодательству, с требованием их отмены или изменения, реже – в требованиях их принятия для реализации федерального и регионального законодательства².

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение законодательного (представительного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления – на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме. Протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его лицом.

¹ Филипенко С.В. Проблемы подготовки и реализации протеста прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов // Российский юридический журнал. – 2014. – № 3. С. 128.

² Астанин В.В. Диалектика современного состояния муниципального правотворчества // Российская юстиция. – 2016. – № 3. – С. 14–17.

Особое внимание следует уделять качеству прокурорского надзора. Так, под качеством прокурорского надзора также понимается совокупность свойств и состояний, его характеризующих и позволяющих судить о его достоинствах и недостатках¹.

При устранении нарушения закона прокурору необходимо контролировать ход его устранения до тех пор, пока он не убедится в достижении поставленной цели².

Решением окружного Совета депутатов МО «Гусевский городской округ» от 03.09.2014 внесены изменения в бюджет муниципального образования на 2014 г., согласно которым установлено, что предоставление субсидий из бюджета производится юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, оказывающим услуги по утилизации и захоронению твердых бытовых отходов, а также муниципальным унитарным предприятиям, оказывающим услуги по обеспечению функционирования объектов жилого и нежилого фонда.

Данное решение незаконно. Так, статьей 165 Жилищного кодекса РФ определено, что в целях создания условий для управления многоквартирными домами органы местного самоуправления обеспечивают равные условия для деятельности управляющих организаций независимо от их организационно-правовых форм. Закон № 135-ФЗ запрещает органам местного самоуправления принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят и (или) могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением специально предусмотренных федеральным законом случаев.

В связи с изложенным на решение окружного Совета депутатов МО «Гусевский городской округ» от 03.09.2014 Гусевским городским прокурором принесен протест, который рассмотрен и удовлетворен в полном объеме³.

¹ Прокурорский надзор: учебник / под общ. редакцией Ю. Е. Винокурова. – М.: Высшее образование, 2005. С. 460.

² Басков В.И. Курс прокурорского надзора. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1999. С. 480.

³ См. URL: <http://гусев39-инфо.рф/novosti/proisshestviya/protest/> (дата обращения: 08.08.2018).

В данном случае следует говорить о высокой эффективности деятельности прокуратуры. Акт реагирования правомерен, полно использованы полномочия прокурора, устранены нарушения закона, и можно говорить о высоком качестве актов прокурорского реагирования. При этом возникает вопрос о своевременности использования акта реагирования, которая будет проанализирована далее.

В практической деятельности возникают случаи, когда прокурорами выявляются факты нарушения свободы экономической деятельности, предусмотренные ст. 8 Конституции.

На еще одном примере рассмотрим создание преимуществ отдельным предприятиям органами местного самоуправления. Так, прокурором одного из районов Чукотского автономного округа опротестовано распоряжение главы администрации «Об организации выездной торговли при проведении массовых мероприятий», в соответствии с которым только двум предприятиям предоставлялась возможность осуществления розничной торговли при проведении массовых мероприятий, устанавливался режим их работы в указанный период. Протест прокурора был рассмотрен и удовлетворен¹.

Также часто прокурорами выявляются незаконные нормативно-правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые вводят запрет на свободное перемещение товаров и услуг на определенной территории.

Так, прокуратурой одной из областей принесен протест на приказ начальника управления ветеринарии области «О выдачи разрешений на ввоз, вывоз подконтрольных в ветеринарном отношении грузов», которым были установлены дополнительные ограничения перемещения подконтрольных Россельхознадзору грузов по территории России в виде необходимости получения разрешений на ввоз, вывоз и переадресовку животных, продуктов животного происхождения, кормов и кормовых добавок на территории данной

¹ Бут. Н.Д., Ларьков А.Н., Паламарчук А.В. Государственный контроль и защита предпринимательства. М., 2009 [Электронный ресурс] // URL: <http://pandia.ru/text/78/178/41742-11.php> (дата обращения: 01.08.2016).

области. Данное положение вводило незаконные ограничения в отношении свободного перемещения товаров в России. Протест прокурора был удовлетворен, а незаконный акт отменен¹.

Статистические данные показывают эффективность прокурорского надзора по принесенным протестам на незаконные правовые акты в сфере антимонопольного законодательства, которая ежегодно составляет более 80%².

Статистика показывает, что в 2014 г. по фактам нарушений антимонопольного законодательства было принесено 155 протестов, в 2015 г. – 120, в 2016 г. – 106.

Подпунктом 2.1 приказа Генпрокурора России от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» прокурорам предписано необходимо принять меры к углублению сотрудничества с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, на регулярной основе участвовать в подготовке ими проектов законов и иных нормативных правовых актов, работе комитетов, комиссий и рабочих групп, осуществлять правовую экспертизу проектов нормативных правовых актов законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, готовить по ним заключения.

Кроме того, в приказе Генпрокуратура России от 21.06.2013 № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями» (далее – Приказ № 252),

¹ Там же.

² По данным статистики Генпрокуратуры РФ с 2011 по 2016 г. Приложение 7 к диссертации.

указано, что прокурорам необходимо активнее участвовать в правотворческом процессе.

Приказом № 53 установлено, что при организации прокурорского надзора необходимо особо акцентировать усилия на выявлении и устранении фактов ограничения конкуренции и иных нарушений антимонопольного законодательства (с привлечением уполномоченных антимонопольных органов).

Учитывая, что в исследуемый период 2012–2019 гг. большинство нарушений в сфере антимонопольного законодательства совершались органами государственной власти, органами местного самоуправления, в числе которых издание правовых актов и совершение действий, которые приводят или могут привести к ограничению, их социальную и экономическую опасность, указанные нарушения закона определены как приоритетные для прокурора при осуществлении надзора за исполнением антимонопольного законодательства, и сделан вывод, что органам прокуратуры необходимо активизировать усилия на выявлении нарушений антимонопольного законодательства в нормативных правовых актах, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, законодательными и исполнительными органами субъектов РФ и органами местного самоуправления, на стадии подготовки нормативных правовых актов, повышая эффективность надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

Далее рассмотрим другой наиболее распространенный акт прокурорского реагирования, используемый при исполнении прокурорского надзора за антимонопольным законодательством, – **представление об устранении нарушений закона**.

Как отмечает Н.Д. Бут, применяя данную меру прокурорского воздействия, прокуроры добиваются эффективного устранения нарушений антимонопольного и смежного с ним законодательства, вызванных

бездействием или запоздалым реагированием органов государственной власти и местного самоуправления¹.

Согласно ст. 24 Закона о прокуратуре представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих. О результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

В случае несоответствия постановлений Правительства России Конституции, законам Российской Федерации Генпрокурор России информирует об этом Президента России.

Применительно к прокурорской деятельности термином «представление» обозначаются два вида правовых актов: связанные с судебными процедурами и не связанные с ними².

В надзоре за исполнением антимонопольного законодательства используется представление, не связанное с судебным представлением прокурора.

В.Ю. Панченко и И.Ю. Макаrchук определяют представление как акт реагирования органов публичной власти, посредством которого реализуются полномочия по устранению обнаруженных нарушений законодательства, причин и условий, им способствующих, и привлечению к ответственности виновных лиц (ст. 24 Закона о прокуратуре), полномочия по устранению выявленных нарушений и недостатков, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц,

¹ Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей: научно-методическое пособие / под общ. ред. А.В. Паламарчука. – М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации, 2014. С. 55.

² Панченко В.Ю., Макаrchук И.Ю. Представление как правовое средство // Законодательство и экономика. – 2014. – № 6. С. 36.

виновных в нарушении законодательства России (ст. 26 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»), по обеспечению безопасности Российской Федерации (ст. 1 и 13.1 Федерального закона от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» (далее – Закон о ФСБ)), по обеспечению безопасности граждан и общественной безопасности, предупреждению преступлений и административных правонарушений (ст. 2 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»)¹.

Возможность использования такой меры реагирования, как представление, органами ФСБ, органами внутренних дел, Счетной палатой РФ, представлены для примера. При этом – эти акты реагирования не связаны с представлением, которое вносится органами прокуратуры.

Также важно отметить позицию, согласно которой требования прокурора, изложенные в представлении, носят обязательный характер для исполнения, являются наиболее верными, поскольку буквальное толкование ст. 24 Закона о прокуратуре обязывает лицо, в адрес которого внесено представление, в течение месяца со дня внесения представления принять конкретные меры по устранению допущенных нарушений. За неисполнение этого требования указанное лицо может быть привлечено к административной ответственности, предусмотренной ст. 17.7 КоАП РФ, если акт прокурорского реагирования не будет признан незаконным в судебном порядке².

Стоит отметить, что согласно подп. «б» п. 13 Правил рассмотрения антимонопольным органом дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, утвержденных постановлением Правительства России от 24.11.2020 № 1922, основанием для возбуждения и рассмотрения антимонопольным органом дела является представление прокурора.

¹ Там же. С. 36.

² Бондаренко В.А., Ершова В.А. Законность оспаривания представления прокурора // Законность. – 2014. – № 6. – С. 9–12.

Представление – эффективный инструмент в выявлении нарушений антимонопольного законодательства в сфере коммунально-жилищного хозяйства, в сфере заключенных договоров на аренду государственного или муниципального имущества в отсутствие процедуры аукциона.

Так, прокуратурой Аларского района Иркутской области в 2013 г. было установлено, что здание, в котором размещено кафе, получено предпринимателем без проведения аукционных процедур, что является нарушением ст. 17.1 Закона № 135-ФЗ. По выявленному правонарушению прокурором внесено представление в адрес мэра района, которое рассмотрено с участием представителя прокуратуры и удовлетворено. Помещение было освобождено от незаконных субъектов¹.

Важно отметить, что на основе анализа статистики по внесенным представлениям об устранении нарушений закона в более 50% случаев привлекаются к дисциплинарной ответственности должностные лица за допущенные нарушения закона, что показывает высокую эффективность данного акта реагирования.

Рассмотрим показатели внесенных представлений об устранении нарушений антимонопольного законодательства на примере Тульской области: за пять месяцев 2014 г. органами прокуратуры выявлено 100 нарушений антимонопольного законодательства, внесено 12 представлений об устранении нарушений антимонопольного законодательства, по результатам рассмотрения 6 должностных лиц было привлечено к дисциплинарной ответственности, принесено 11 протестов на незаконные правовые акты и в суд предъявлен иск².

В целом статистические данные показывают, что основной мерой реагирования, используемой прокуратурой при выявлении нарушений антимонопольного законодательства, является представление.

¹ См. URL: <https://www.irkproc.ru/qa/662.html> (дата обращения: 10.01.2016).

² См. URL: <http://www.prokuror-tula.ru/news/central-unit/11337/> (дата обращения: 10.01.2017).

Кроме того, отметим, что наибольшее количество нарушений антимонопольного законодательства выявлено при предоставлении хозяйствующим субъектам муниципального имущества в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Большое количество нарушений происходит в сфере предоставления государственного и муниципального имущества в аренду¹.

Еще одним актом реагирования прокурора является **предостережение о недопустимости нарушения закона**.

Подпунктом 1.2 указания Генпрокурора России от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» (далее – указание № 39/7) установлено, что предостережение необходимо объявлять во всех случаях, когда у прокурора имеются сведения о готовящихся противоправных деяниях.

Анализ правоприменительной практики показывает, что предостережения нередко направляются по факту уже свершившегося нарушения закона. По этому поводу А. Кривоносов отмечает, что «такая

¹ См. URL: http://prokrt.ru/main/news1/posle_vmeshatelstva_chistopolskoj_gorodskoj_prokuratury_ustraneny_narusheniya_antimonopolnogo_zakonodatelstva/ (дата обращения: 01.01.2018).

Так, например, прокуратурой Чернского района Тульской области установлено, что 21 марта 2013 г. администрацией муниципального образования «Чернский район» с ООО «Теплоэнергетик» по итогам проведенного конкурса заключен договор № 42 аренды недвижимого муниципального имущества – объектов водоснабжения, водоотведения. Имущество предоставлено для целевого использования – обеспечения населения района водоснабжением и водоотведением. Согласно пункту 2.1 договора аренды недвижимое имущество передано в аренду на срок до 19 марта 2014 г. На момент проверки срок договора истек, а новый не был заключен.

В связи с выявленными нарушениями 26.03.2014 прокурором Чернского района главе администрации муниципального образования «Чернский район» внесено представление об устранении нарушения законодательства о конкуренции и законодательства о местном самоуправлении. Представление рассмотрено, удовлетворено, одно должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Аналогичные нарушения антимонопольного законодательства были выявлены Чистопольской городской прокуратурой Республики Татарстан, которая выявила, что ООО «Завод специального транспорта Алабуга», «Металл Сервис», «Водоэнергоучет», «Диодные технологии» необоснованно размещали имущество на территории «Бизнес-инкубатора» без проведения конкурсных процедур, установленных ст. 17.1 Закона № 135-ФЗ. Прокуратурой были внесены представления, которые рассмотрены и удовлетворены.

Согласно п. 3.1 Правил проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, утвержденных приказом ФАС России от 10.02.2010 № 67, заключение договоров аренды в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется только путем проведения торгов в форме конкурса с учетом положений, предусмотренных ст. 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», ст. 41.1 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении».

практика не является правильной и подлежит корректировке, поскольку предостережение как превентивная мера не достигает своей цели, отчего ценность его крайне невелика». И в то же время подчеркивает, что «в процессе осуществления надзора за законностью решений, принимаемых органами административной юрисдикции, допустимо практиковать объявление предостережения должностным лицам таких органов, когда на протяжении длительного времени вскрываются однотипные нарушения с их стороны, что дает основания говорить об их устойчивом характере»¹.

Н.В. Субанова отмечает, что «неправильное понимание целей применения предостережения нередко приводит к направлению его после свершившихся фактов нарушений, а также объявлению его лицам, не имеющим статуса должностного лица либо непричастных к предполагаемому правонарушению»².

Достаточно активно прокуроры объявляют предостережения в рамках надзорной деятельности, направленной на борьбу с антимонопольными нарушениями в сфере ценообразования на основные продукты питания³.

В.Ю. Панченко и И.Ю. Макачук под предостережением понимают акт реагирования органов публичной власти, осуществляющих правообеспечительные функции, прежде всего контрольно-надзорные, направляемый при наличии специальных юридико-фактических оснований. В практике прокурорского надзора предостережение может применяться только при осуществлении надзора за исполнением законов⁴.

Согласно ст. 25.1 Закона о прокуратуре в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме

¹ Кривоносов А. Прокурор как участник производства по делам об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 1. С. 82.

² Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о лицензировании: вопросы теории и практики. – М.: Юриспруденция, 2010 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 19.11.2018).

³ Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей: научно-методическое пособие / под общ. ред. А.В. Паламарчука. – М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации, 2014. – С. 55.

⁴ Панченко В.Ю., Макачук И.Ю. Предостережение как правовое средство // Законность. – 2013. – № 6. С. 13.

должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. В случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Как уже отмечалось, согласно подп. 1.2 указания № 39/7 предостережение необходимо объявлять во всех случаях, когда у прокурора имеются сведения о готовящихся противоправных деяниях. Основанием для предостережения должностного лица могут быть только достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, могущих привести к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан, не влекущим уголовную ответственность.

Следует отметить, что полномочия по выдаче предостережений есть и у других органов, однако не имеют юридической связи с предостережением, направляемым органами прокуратуры. Цель предостережения – предупреждение правонарушений путем официального указания на необходимость изменения модели своей юридически значимой деятельности (ст. 25.1 Закона о прокуратуре, ст. 25.7 Закона № 135-ФЗ, ст. 13.1 Закона о ФСБ)¹.

Также в науке отмечается, что предостережение – это правовой акт, который не имеет властного, юридически обязывающего содержания. На практике вопрос о характере содержания предостережений (например, относительно обязательности исполнения предостережений прокурора) решается неоднозначно. Суды высказывают позицию, согласно которой «решения, принимаемые прокурором при осуществлении надзора в соответствии с федеральным законом, являются обязательными для рассмотрения лицами, которым они адресованы, их исполнение не может быть поставлено в зависимость от усмотрения данных лиц. Иное означало бы

¹ Там же. С. 15.

отрицание смысла и юридической силы решения государственного органа Российской Федерации»¹.

Согласно другой позиции судебных органов, «предостережение прокурора является актом прокурорского реагирования, который не влечет для лица, в отношении которого оно вынесено, правовых последствий, а имеет характер предложений о недопустимости нарушения закона»².

В период экономических санкций в отношении России многие сетевые магазины осуществляли необоснованную торговую надбавку на продовольственные товары.

В связи с этим в субъектах РФ прокуроры совместно с органами ФАС России, Роспотребнадзора, Россельхознадзора стали проводить проверки сетевых магазинов на предмет необоснованного повышения цен, картельных соглашений между сетевыми магазинами, необоснованной наценки поставщиками или самими сетевыми магазинами.

В одном из случаев прокурор, получив информацию о планируемом повышении цен на хлеб на территории Кировского округа Омской области, направил предостережение о недопустимости повышения цен на хлеб.

Кроме того, прокурором внесено представление министру экономики Омской области в связи с повышением цен на 30% на некоторые социально важные продукты питания (сахар-песок, крупу гречневую, капусту белокочанную свежую) о необходимости обратиться в Министерство промышленности и торговли РФ по поводу введения на территории субъекта РФ предельных розничных цен согласно Закону № 381-ФЗ. Также крупным торговым сетевым магазинам в целях недопущения неосновательного обогащения и недопущения совершения согласованных действий, направленных на установление и поддержание цен на продукты, прокуроры округов и районов Омской области объявили 20 предостережений, в том числе руководителям сетевых магазинов «Ашан», «Магнит», «Мега», «Мельница»,

¹ Там же. С. 16.

² Там же. С. 16.

«Низкоцен», «Океан», «Победа»¹. Данные меры предостерегли многие предприятия от необоснованного повышения цен и тем самым от нарушения Закона № 381-ФЗ. Можно констатировать правомерность, своевременность вмешательства и результативность данной меры, устранившей нарушение закона.

В еще одном случае прокуратура Саратовской области провела проверки всех сетевых магазинов и компаний, занимающихся оптовой торговлей продуктами. По результатам проведенных проверок было объявлено 111 предостережений, а по итогам совместных с УФАС России по Саратовской области проверок выявлено нарушение законодательства о торговой деятельности в сети «Гроздь» в части дискриминации отдельных поставщиков, по факту которого возбуждено дело об административном правонарушении².

Прокурор может направлять предостережения не только в сфере ценообразования и розничной реализации продуктов питания, но и в других сферах антимонопольного регулирования.

При этом отметим, что в сфере ценообразования и ценовых сговоров предостережение прокурора представляется эффективным инструментом предупреждения нарушений антимонопольного законодательства.

Следующей мерой прокурорского реагирования, которую мы рассмотрим, является **постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении**.

Согласно ст. 25 Закона о прокуратуре прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении дела об административном правонарушении.

В силу ст. 28.4 и 25.11 КоАП РФ прокурор имеет право возбудить дело о любом административном правонарушении, причем не только в отношении должностных лиц.

¹ См. URL: <http://www.omskinform.ru/news/76745> (дата обращения: 29.05.2018).

² См. URL: <http://fn-volga.ru/news/view/id/30017> (дата обращения: 29.05.2018).

Стоит выделить мнение А.Ю. Винокурова, который отмечает, что ст. 25 Закона о прокуратуре не полностью корреспондирует ст. 28.4 КоАП РФ, и в целом делает вывод о наличии самостоятельной функции административного преследования у органов прокуратуры¹. Также А.Ю. Винокуров предлагает норму в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре «возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами» заменить словами «административное преследование в соответствии с полномочиями, предусмотренными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях»². Автор поддерживает приведенное мнение ученого.

Постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

Согласно части 3 ст. 28.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении может быть возбуждено уполномоченным должностным лицом только при наличии установленного законом повода и достаточных данных, указывающих на событие об административном правонарушении.

Н.В. Субанова также отмечает: «Дело об административном правонарушении может быть возбуждено прокурором только при наличии хотя бы одного из поводов и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения»³.

Однако важно учитывать, что при возбуждении дел о признаках нарушения антимонопольного законодательства имеется норма, указывающая, что поводом к возбуждению дел об административных

¹ Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 10. – С. 53.

² Там же. С. 53.

³ Субанова Н.В. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях: новое в практике // Законность. – 2016. – № 9. С. 15.

правонарушениях, предусмотренных ст. 14.9, 14.9.1, 14.31-14.33, 14.40 КоАП РФ, является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства. Данный вопрос рассматривался в предыдущих параграфах. В результате были подготовлены изменения в КоАП РФ¹.

Также можно отметить мнение Н.В. Субановой, что положение Закона о прокуратуре характеризует роль прокуратуры в качестве надзорного органа, призванного компенсировать недостатки работы административно-юрисдикционного аппарата государства, нередко проявляющего известную пассивность в пресечении административных правонарушений. Поэтому вмешательство прокурора носит здесь выраженный компенсаторный характер и способствует воплощению принципа неотвратимости ответственности².

Далее необходимо рассмотреть правоприменительную практику возбуждения прокурором дел об административном правонарушении по антимонопольным составам.

В одном из случаев заместителем начальника УФСИН России по Волгоградской области Геннадием Черновым давались незаконные указания руководителям подведомственных учреждений о заключении в приоритетном порядке договоров безвозмездного пользования с Федеральным государственным учреждением сельскохозяйственным предприятием «Ростовское» без проведения необходимых торгов. Эти незаконные требования с нарушениями ст. 17.1 Закона № 135-ФЗ были приняты к исполнению начальниками ФКУ «Колония-поселение № 3» СИЗО № 2 и СИЗО № 5.

В связи с выявленными нарушениями прокурором в отношении должностных лиц возбуждены дела об административном правонарушении в соответствии с ч. 1 ст. 14.9 КоАП РФ «Ограничение конкуренции органами

¹ См. Приложение 3 к диссертации.

² Субанова Н.В. К вопросу об осуществлении прокуратурой функции административного преследования // Закон России: опыт, анализ, практика. – 2015. – № 4. – С. 67–73.

власти»¹. Договоры по предоставлению помещений в результате были расторгнуты.

То есть прокурор вопреки специфике ч. 1.2 ст. 28.1 КоАП РФ возбудил дело об административном правонарушении. В данном случае данная мера прокурорского реагирования является неэффективной, несмотря на устранение нарушений, так как противоречит нормам КоАП РФ, что может привести к обжалованию постановления о наложении взыскания.

В другом случае прокуратурой Арзгирского района Ставропольского края проведена проверка исполнения законодательства о муниципальной собственности. В ходе проверки установлено, что администрацией Чограйского сельсовета предоставлены в безвозмездное пользование два объекта капитального строительства, являющиеся муниципальной собственностью, по которым были заключены соответствующие договора. Однако они заключались без проведения торгов, без предварительного согласования муниципальной преференции с УФАС России по Ставропольскому краю, что является недопустимым в соответствии с антимонопольным законодательством и приводит к ограничению конкуренции. В связи с выявленными нарушениями в отношении главы муниципального образования прокурором возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 14.9 КоАП РФ, которое направлено для рассмотрения по существу в УФАС по Ставропольскому краю².

Подобные примеры имеются и в других субъектах РФ, например, в Краснодарском крае³, Курской области⁴ и др.

¹ См. URL: <https://v1.ru/text/gorod/28583284428800.html> (дата обращения: 09.09.2017).

² См. URL: <http://proksk.ru/about/info/news/12765> (дата обращения: 24.05.2018).

³ См. URL: <http://www.prokuratura-novoros.ru/index.php/newspunkt/38-newsbestcat/1824-2016-11-03-13-40-45> (дата обращения: 03.11.2018). Прокурором города в отношении заместителя главы администрации города, ответственного за проведение конкурсов, возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 14.9 КоАП РФ.

⁴ См. URL: <http://prockurskobl.ru/orientation/2608.html> (дата обращения: 01.05.2019).

Курчатовская межрайонная прокуратура провела проверку исполнения законов при размещении муниципального заказа и защите конкуренции в администрации одного из поселков Курчатовского района, в ходе которой установлено, что администрация поселка на официальном сайте для информации о заказах

В еще одном примере по постановлению прокурора Боровского района Калужской области руководитель администрации городского поселения была привлечена антимонопольной службой к административной ответственности за ограничение конкуренции. Установлено, что в июне 2014 г. между администрацией муниципального образования городского поселения «Город Балабаново» и индивидуальным предпринимателем заключен договор аренды муниципального имущества. В нарушение Закона № 135-ФЗ вышеуказанный договор заключен без проведения конкурсных процедур. Управлением ФАС России по Калужской области действия администрации МО ГП «Город Балабаново» признаны ограничивающими конкуренцию. В этой связи прокурор района возбудил в отношении главы администрации МО ГП «Город Балабаново» дело об административном правонарушении в соответствии с ч. 1 ст. 14.9 КоАП РФ. Управлением ФАС России по Калужской области должностное лицо подвергнуто штрафу в размере 15 тыс. руб.¹

Во всех указанных случаях органы прокуратуры осуществляли подмену, на взгляд автора, антимонопольного органа и действовали вопреки требованиям ч. 1.2 ст. 28.1 КоАП РФ, хотя и действовали в соответствии со ст. 28.4 КоАП РФ, где указано, что при осуществлении надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории России, прокурор вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ.

Данные случаи показывают, что, хотя прокурор и действует согласно ст. 28.4 КоАП РФ, но не учитывает специальных норм КоАП РФ, что в свою

разместила извещение о проведении открытого конкурса на выполнение научно-исследовательских работ по разработке комплексного проекта генерального плана муниципального образования.

В конкурсных документах администрация указала, что одним из критериев отбора участников конкурса является опыт работы именно в Курской области. Этим администрация нарушила требования Закона № 135-ФЗ и ограничила права потенциальных участников открытого конкурса из других регионов России. В связи с выявленными нарушениями Курчатовский межрайонный прокурор возбудил дело об административном правонарушении в отношении главы поселка по ст. 14.9 КоАП РФ.

¹ См. URL: <https://prokuror-kaluga.ru/po-postanovleniyu-prokurora-borovskogo-rajona-antimonopolnoj-služhboj-rukovoditel-administraczii-gorodskogo-poseleniya-privlečena-k-administrativnoj-otvetstvennosti-za-ogranichenie-konkurenczii.html> (дата обращения: 28.11.2018).

очередь, говорит о не совсем эффективном применении полномочий прокурора в данных случаях.

Вышеуказанные примеры подтверждают необходимость внесения изменений в КоАП РФ в части отмены запрета на возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях по ст. 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ.

Еще одно средство прокурора для устранения нарушений антимонопольного законодательства – **обращение прокурора с иском в суд.**

Так, в одном из примеров совместными действиями органами ФАС России и прокуратуры Приморского края устранены последствия картельного соглашения на крабовых аукционах, проведенных Приморским территориальным управлением Росрыболовства в 2012 г. В ходе судебных разбирательств результаты торгов и заключенные договоры признаны недействительными.

В феврале 2014 г. ФАС России признала ООО «Акваресурс-ДВ», ООО «Тайфун» нарушившими п. 2 ч. 1, п. 3 ч. 4 ст. 11 Закона № 135-ФЗ. Нарушения были выявлены при проведении в 2012 г. Приморским территориальным управлением Росрыболовства аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи крабов в Приморье. По результатам аукционов ООО «Акваресурс-ДВ» было признано победителем по семи лотам, ООО «Тайфун» – по трем¹.

ФАС России было установлено, что данные компании заключили с Росрыболовством и его Приморским территориальным управлением антиконкурентное соглашение, что является нарушением ст. 16 Закон № 135-ФЗ. По результатам рассмотрения дела выданы предписания об устранении нарушений антимонопольного законодательства, в том числе о расторжении договоров, заключенных по результатам данных аукционов.

Прокуратурой Приморского края были поданы иски о признании недействительными аукционов и заключенных по их результатам договоров,

¹ См. URL: http://fas.gov.ru/fas-in-press/fas-in-press_37736.html (дата обращения: 01.05.2017).

и после судебных разбирательств результаты торгов, а также заключенные договоры признаны недействительными. Направленные прокуратурой судебные иски являются одним из важных инструментов восстановления законности и эффективной мерой прокурорского реагирования.

По результатам данного параграфа, можно сделать вывод, что такой критерий эффективности, как правомерность прокурорского вмешательства, должен включать отсутствие признаков подмены прокурором функций органов ФАС России и других государственных органов и вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность организаций. Исключение подмены показывает, что критерии эффективности надзора за исполнением антимонопольного законодательства выражаются не в количестве проведенных мероприятий и выявленных нарушений, а в их качестве и необходимости именно прокурорского вмешательства при соблюдении конституционных положений в рассматриваемой сфере.

На основе правоприменительной практики рассмотрены наиболее целесообразные меры прокурорского реагирования при предупреждении и устранении определенных видов нарушений антимонопольного законодательства с правомерным вмешательством органов прокуратуры в сферу, регулируемую антимонопольным законодательством.

Одной из наиболее эффективных мер реагирования при осуществлении надзора за исполнением антимонопольного законодательства является опротестование незаконных правовых актов в сфере антимонопольного законодательства.

При этом сделан вывод, что выявлять нарушения антимонопольного законодательства в нормативных правовых актах, принимаемых на уровне субъектов РФ и органов местного самоуправления, необходимо на стадии подготовки указанных документов и таким образом улучшать качество принимаемых нормативных правовых актов. Предупреждение издания незаконных нормативных правовых актов является гарантией охраны прав граждан, предпринимателей и государства.

Представление – наиболее распространенный вид реагирования прокурора при выявлении нарушений антимонопольного законодательства.

На основе положений общей теории эффективности прокурорского надзора в исследовании сделан вывод, что критерии эффективности надзора за исполнением антимонопольного законодательства выражаются не в количестве проведенных мероприятий и выявленных нарушений, а в обеспечении реализации конституционных положений о свободе экономической деятельности и защите добросовестной конкуренции, недопущении монополистической деятельности, точном и единообразном исполнении антимонопольного законодательства путем своевременности выявления и устранения нарушений антимонопольного законодательства посредством обеспечения полноты, адекватности применения всего комплекса надзорных полномочий прокурора и удовлетворяемости мер прокурорского реагирования, без подмены органов ФАС России и иных поднадзорных прокуратуре субъектов, без вмешательства в их оперативно–хозяйственную деятельность, во взаимодействии с институтами публичной власти и гражданского общества.

Важным вопросом, который необходимо рассмотреть, является методика и тактика прокурорской проверки и определение критериев разграничения полномочий органов прокуратуры и органов ФАС России.

В науке под методикой прокурорской проверки понимается комплекс научно обоснованных рекомендаций по наиболее эффективным организации, подготовке, производству действий, направленных на выявление нарушений исполнения законов в той или иной сфере, а также оценке полученных результатов и выбору адекватных мер прокурорского реагирования на выявленные нарушения¹.

Методика прокурорской проверки отличается от методики прокурорского надзора, определение которой было дано ранее. Методика

¹ Методика и тактика проведения прокурорской проверки: учебное пособие / под ред. О.Н. Коршуновой. – СПб., 2014. С. 13.

прокурорской проверки призвана достигать целей прокурорского надзора. Основные принципы, которые должны быть использованы при разработке методических рекомендаций – это принцип законности и принцип эффективности.

Под тактикой прокурорской проверки в науке понимается совокупность научно обоснованных приемов и средств реализации полномочий прокурора при подготовке, проведении и оценке результатов прокурорской проверки¹.

В тактику прокурорской проверки входят отдельные проверочные действия прокурора: тактика получения объяснений, тактика изучения документов и т.д.; тактические особенности оценки полученных результатов, а также тактические особенности выбора средств прокурорского реагирования.

В последнее время возникает вопрос подмены органами прокуратуры деятельности органов государственного контроля (надзора). Вместе с тем в абзаце пятом п. 3 постановления Конституционного Суда от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «АГОРА» ... и гражданки С.А. Ганнушкиной» указано, что для проведения прокурорской проверки исполнения законов недостаточно только наличия информации о нарушении закона, а необходимо присутствие следующего фактора: «невозможность правовой квалификации нарушения путем взаимодействия органов прокуратуры с государственным органом, осуществляющим федеральный государственный надзор за деятельностью данного субъекта правоотношений».

Данный фактор является одним из критериев, когда прокурор может проводить проверку о нарушении закона.

¹ Там же. С. 17.

К.И. Амирбеков считает, что указанного критерия для признания обоснованности проведения проверки исполнения законов в реальной действительности недостаточно. В многочисленных фактах бездействия органов государственного контроля прокуроры вынуждены вмешиваться в случаи выявления нарушения закона.

Он отмечает, что прокуроры вынуждены безотлагательно реагировать на нарушения законов при возникновении чрезвычайных и техногенных ситуаций независимо от вмешательства контролирующего органа.

В качестве разграничения критерия подмены органами прокуратуры иных государственных органов и признания обоснованным прокурорского вмешательства, кроме указанного критерия в постановлении Конституционного Суда РФ, необходимо рассматривать также случаи: а) бездействия государственного органа, на который возложен специальный государственный надзор (контроль) за деятельностью данного субъекта правоотношений; б) отсутствия такого органа в государстве вообще; в) чрезвычайных ситуаций¹.

Вместе с тем согласно п. 3 ст. 21 Закона о прокуратуре проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки.

Следовательно, если прокурору известно о нарушении антимонопольного законодательства, например, органом государственной власти или субъектом экономической деятельности, то прокурору необходимо рассмотреть вопрос, имеется ли данная информация о нарушении закона у антимонопольного органа.

В случае если не было выявлено фактов бездействия со стороны органов ФАС России и у антимонопольного органа отсутствует данная информация о

¹ Амирбеков К.И. К вопросу о подмене органами прокуратуры иных государственных органов // Законность. – 2015. – № 9. – С. 40–42.

нарушении закона, тогда необходимо передавать имеющуюся информацию в антимонопольные органы.

Материалы о признаках нарушения могут быть переданы также в рамках взаимодействия органов прокуратуры и органов ФАС России.

При этом при выявлении признаков нарушения закона логично, если прокурор передает материалы на основании ст. 25 Закона о прокуратуре по результатам возбужденного дела об административном правонарушении.

Вместе с тем, как уже говорилось, по антимонопольным нарушениям в настоящий момент существует законодательный запрет возбуждения дела об административном правонарушении без решения комиссии антимонопольного органа.

Если прокурор располагает сведениями о нарушении антимонопольного законодательства и бездействии сотрудниками антимонопольного органа и невозможно подтвердить или опровергнуть информацию о нарушении антимонопольного законодательства в рамках взаимодействия с органами ФАС России или другими органами власти без проведения проверки, то в данной ситуации прокурору необходимо принять решение о проведении надзорной проверки.

Таким образом, можно сделать вывод, что правомерным будет являться надзорное вмешательство органов прокуратуры в сферу экономических отношений, регулируемых антимонопольным законодательством, когда решение о проведении проверки исполнения антимонопольного законодательства прокурор принимает и проводит надзорную проверку только в тех случаях, когда органы ФАС России проявляют бездействие, требуется принятие мер именно прокурором (*например, признаки картельного соглашения, наносящие значительный ущерб федеральному бюджету*) и невозможно подтвердить или опровергнуть информацию о нарушении антимонопольного законодательства в рамках взаимодействия с органами ФАС России или другими органами власти без проведения проверки. Принципом правомерности надзорного вмешательства в данном

случае будет принцип исключения подмены органов прокуратуры в сферу экономических отношений, регулируемых антимонопольным законодательством.

Таким образом, существенной составляющей тактики и методики осуществления прокурорской проверки исполнения антимонопольного законодательства является обеспечение обоснованности и правомерности прокурорского вмешательства в правоотношения поднадзорных субъектов экономической деятельности, в связи с чем разработаны критерии обоснованности и правомерности проведения прокурорской проверки исполнения антимонопольного законодательства, которыми являются, помимо наличия необходимости принятия мер прокурором, еще:

- бездействие органов ФАС России по поводу поступившей в органы прокуратуры информации о нарушении антимонопольного законодательства;
- невозможность квалифицировать нарушение антимонопольного законодательства, информация о котором поступила в органы прокуратуры, и определить его последствия без проведения проверочных действий (без осмотра объекта, изучения документов поднадзорной организации, опроса должностных лиц, граждан и т.п.);
- невозможность установления субъекта, совершившего антимонопольное правонарушение;
- резонансный характер правонарушения, информация о котором служит поводом для прокурорской проверки (информация о заключении антиконкурентного соглашения с участием органов власти и т.п.).
- невозможность подтвердить или опровергнуть информацию о нарушении антимонопольного законодательства в рамках взаимодействия с органами ФАС России.

Такие критерии правомерности надзорного вмешательства органов прокуратуры в сферу экономических отношений представляются автору научно обоснованными и решают научную задачу о выработке теоретических основ исключения подмены и дублирования, а также правомерности

надзорного вмешательства прокуратуры в сферу, регулируемую антимонопольным законодательством, а значит и эффективности рассматриваемого направления прокурорского надзора.

Далее необходимо классифицировать типичные нарушения и вопросы, которые необходимо включать в предмет проверки прокурорами органов ФАС России.

1.1. Типичные нарушения, совершаемые антимонопольными органами:

- непоследовательность принятия решений комиссиями антимонопольного органа по делам о нарушении антимонопольного законодательства, то есть за идентичные правонарушения возможно принятие разных решений по делам о нарушении антимонопольного законодательства территориальными антимонопольными органами и центрального аппарата ФАС России;

- непоследовательность в назначении штрафов по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении, назначаемых на основании рассмотренных дел о нарушении антимонопольного законодательства, территориальными органами и центральным аппаратом ФАС России, а именно неверно учтенные обстоятельства (по умыслу или без такового), смягчающие ответственность, предусмотренные ст. 4.2 КоАП РФ, и обстоятельства, отягчающие ответственность ст. 4.3 КоАП РФ, за нарушения, предусматривающие ответственность в соответствии с КоАП РФ;

- обоснованность и результаты проведения внеплановых проверок согласно ст. 25.1 Закона № 135-ФЗ федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, коммерческих и некоммерческих организаций, физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей;

- передача материалов в правоохранительные органы по результатам рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства, которые могут содержать признаки нарушения ст. 178 УК РФ¹.

1.2. Вопросы, которые необходимо включать в предмет проверки прокуратурой органов ФАС России:

- выявление органами ФАС России нарушений антимонопольного законодательства по ст. 10, 11, 11.1 и гл. 2.1 Закона № 135-ФЗ, совершаемых хозяйствующими субъектами. В этой части необходимо проводить изучение реестра обращений в антимонопольный орган и результаты рассмотрения обращений;

- выявление органами ФАС России нарушений антимонопольного законодательства по ст. 15 и 16 Закона № 135-ФЗ, совершаемых органами государственной власти и местного самоуправления;

- соблюдение сроков возбуждения и рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства;

- нарушение сроков давности привлечения хозяйствующих субъектов к административной ответственности;

- соблюдение требований законодательства при проведении плановых и внеплановых проверок;

- осуществление контроля органов ФАС России за выполнением в установленные сроки предписаний и решений по результатам рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства;

- привлечение к ответственности за нарушения, предусмотренные ч. 2 ст. 19.5 КоАП РФ – невыполнение в срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный контроль;

- возбуждение дел о нарушении антимонопольного законодательства по результатам проведенных проверок. Для этого необходимо проводить

¹ Кожинский А.В. Полномочия прокурора по надзору за исполнением антимонопольного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 1. С. 81.

изучение приказов о проведении проверок и актов по результатам проведенных проверок.

2. При проведении проверок соблюдения антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и иными органами и организациями, наделенными данными полномочиями, необходимо рассматривать наличие следующих нарушений:

- издание вышеперечисленными органами и организациями правовых актов и совершение действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, с установлением определенного рода преимуществ для предпринимателей, например, в виде необоснованного предоставления преференций;

- создание ограничений по введению предпринимательской деятельности хозяйствующим субъектам, в частности с ограничением возможности торговли определенным видом товара только хозяйствующим субъектам, зарегистрированным на территории определенного субъекта РФ;

- предоставление хозяйствующим субъектам указаний о первоочередных поставках товаров определенным хозяйствующим субъектам в приоритетном порядке;

- установление для приобретателей товаров ограничения выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары, а также предоставление хозяйствующему субъекту доступа к информации в приоритетном порядке;

- установление и (или) взимание не предусмотренных законодательством России платежей при предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также услуг, которые необходимы и обязательны для предоставления государственных или муниципальных услуг;

- совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за

исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента России, постановлениями Правительства России, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов;

- заключение запрещенных соглашений между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. Открытый перечень таких соглашений указан в ст. 16 Закона № 135-ФЗ;

- нарушение Закона № 381-ФЗ со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления;

- предоставление земельного участка в аренду или в собственность без проведения аукционных процедур вопреки ст. 39.3 и 39.6 Земельного кодекса РФ и Закону № 135-ФЗ, в частности на основании постановлений органов власти;

- нарушение антимонопольного законодательства при приватизации государственного (муниципального) имущества, а также при заключении и пролонгации договоров аренды государственного (муниципального) имущества вопреки ст. 17.1 Закона № 135-ФЗ¹.

3. При проведении проверок соблюдения субъектами предпринимательской деятельности антимонопольного законодательства необходимо рассматривать наличие следующих нарушений антимонопольного законодательства:

¹ Кожинский А.В. Полномочия прокурора по надзору за исполнением антимонопольного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 1. С. 82.

- злоупотребление доминирующим положением хозяйствующими субъектами согласно ст. 10 Закона № 135-ФЗ;
- заключение антиконкурентных соглашений и согласованных действий между хозяйствующими субъектами согласно ст. 11 и 11.1 Закона № 135-ФЗ;
- осуществление недобросовестной конкуренции в нарушение гл. 2.1 «Недобросовестная конкуренция» Закона № 135-ФЗ;
- нарушение закона № 381-ФЗ со стороны хозяйствующих субъектов¹.

Особое внимание в сфере надзора за исполнением антимонопольного законодательства необходимо уделять вопросам цен на продукты питания, лекарственные средства и иные социально важные товары². Для этого следует исследовать цены производителей продукции, оптовых и розничных продавцов с помощью проведения мониторинга.

При выявлении нарушений в области ценообразования, ценовых сговоров, повышения цен на социально важные товары необходимо принимать меры прокурорского реагирования, передавать материалы в антимонопольный орган и контролировать действия антимонопольного органа по привлечению виновных лиц к ответственности³.

§ 2.3. Направления совершенствования прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства

Важным фактором в сфере совершенствования надзора за исполнением антимонопольного законодательства является взаимодействие органов прокуратуры с антимонопольными органами, которое должно способствовать более эффективному выявлению, устранению и предупреждению правонарушений.

¹ Там же. С. 83.

² Там же. С. 83.

³ Там же. С. 83

Так, действует Соглашение о взаимодействии между прокуратурой Красноярского края и УФАС по Красноярскому краю от 02.11.2010¹. 29 апреля 2015 г. между прокуратурой Ненецкого автономного округа и УФАС России по Ненецкому автономному округу подписано соглашение о взаимодействии², в рамках которого стороны обмениваются информацией о нарушениях антимонопольного законодательства, законодательства о закупках и рекламы, а также законодательства о естественных монополиях с целью пресечения нарушений в данных сферах³.

Существует Соглашение о взаимодействии между прокуратурой Орловской области и УФАС России по Орловской области от 27.10.2010⁴, по которому антимонопольный орган обязуется в том числе:

- информировать прокуратуру о выявленных нарушениях законодательства о закупках, в которых цена контракта превышает 500 тыс. руб.;
- ежегодно проводить анализ выявленных нарушений антимонопольного законодательства в целях определения наиболее типичных факторов, способствующих коррупции, и представлять рекомендации по их устранению.

Также стороны проводят совместные проверки для более эффективного выявления и устранения нарушений закона.

В свою очередь, прокуратура Орловской области обязуется использовать информацию УФАС России по Орловской области о выявленных нарушениях антимонопольного законодательства и законодательства о закупках для принятия мер прокурорского реагирования.

Подобных соглашений о взаимодействии между органами прокуратуры и органами ФАС России немного.

¹ См. URL: <https://krsk.fas.gov.ru/node/3792> (дата обращения: 03.02.2016).

² См. URL: <https://nao.fas.gov.ru/news/6941> (дата обращения: 01.04.2016).

³ См. URL: <http://prokuratura-nao.ru/2518-7987978343> (дата обращения: 01.04.2016).

⁴ См. URL: <http://www.prokuratura-orel.ru/> (дата обращения: 01.04.2016).

При проведении анкетирования работников прокуратуры 85% отметили необходимость заключения соглашения о взаимодействии между Генпрокуратурой РФ и ФАС России¹.

90% сотрудников антимонопольных органов на вопрос: «Необходимо ли заключить соглашение о взаимодействии между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и ФАС России» – ответили положительно².

Учитывая приоритетность надзора за исполнением антимонопольного законодательства, результаты анкетирования работников прокуратуры и сотрудников антимонопольных органов, сделан вывод, что важным средством повышения уровня законности в экономической сфере, регулируемой антимонопольным законодательством, и повышения эффективности надзора за исполнением антимонопольного законодательства в современных условиях является взаимное информирование друг друга органами прокуратуры и органами ФАС России о выявленных ими нарушениях антимонопольного законодательства и принятых мерах по их устранению, обеспечение сбалансированного и согласованного применения полномочий специалистов ФАС России и прокуроров, проведение совместных учебных семинаров и выработка совместных рекомендаций по выявлению и устранению нарушений антимонопольного законодательства.

В связи с этим обоснована необходимость заключения соглашения о взаимодействии между Генпрокуратурой РФ и ФАС России, авторский проект которого приведен в приложении № 5 к диссертации.

Подобное соглашение, безусловно, будет способствовать скорейшему выявлению правонарушений и более эффективному их устранению и предупреждению в целях защиты прав предпринимателей, граждан и восстановлению законности.

Также при исследовании надзора за исполнением антимонопольного законодательства, при проведении анкетирования прокурорских работников,

¹ Приложение 1 к диссертации.

² Приложение 2 к диссертации.

сотрудников органов ФАС России были выявлены вопросы, требующие совершенствования законодательства.

По результатам анкетирования работников прокуратуры на вопрос: «В каких формах осуществляется прокуратурой координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с картелями?» – 64,15% опрошенных ответили, что в форме координационных совещаний, 30,3% – в форме проведения межведомственных совещаний, 4,55% – в форме создания межведомственных рабочих групп¹.

При проведении социологических исследований среди прокурорских работников и сотрудников органов ФАС России выяснилось, что только 66% работников прокуратуры было осведомлено о том, что в регионе, в котором они служат, прокуратурой проводится координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с картельными соглашениями в соответствии с Указом № 618, в связи с чем для совершенствования надзора за исполнением антимонопольного законодательства необходимо не только совершенствовать данное направление прокурорской координации, но и повышать уровень профессиональной квалификации прокурорских работников, осуществляющих надзор за исполнением антимонопольного законодательства.

Важной обозначенной проблемой в ходе проведения анкетирования работников прокуратуры и сотрудников органов ФАС России был вопрос о том, какие факторы способствуют нарушению антимонопольного законодательства. Работники прокуратуры ответили следующим образом: 44% – недостатки в деятельности антимонопольных органов, 38,4% – несовершенство законодательства, 17,6% – проявление коррупции².

Сотрудники антимонопольных органов на вопрос о причинах нарушения антимонопольного законодательства предоставили дали

¹ Кожинский А.В. Пределы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства // Деятельность прокуратуры Российской Федерации по защите прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства» (Сухаревские чтения): сб. материалов V Всероссийской научно-практической конференции. – М, 2019. С. 152.

² Там же. С. 153.

следующие ответы: 63% – несовершенство законодательства, 27% – незнание антимонопольного законодательства, по 5% – проявление коррупции и недостатки в деятельности антимонопольных органов¹.

Эти результаты наряду с другими факторами указывают на то, что совершенствование деятельности антимонопольных органов, антимонопольного законодательства и противодействие коррупции являются важным средством повышения уровня законности при обеспечении свободы экономической деятельности, поддержки добросовестной конкуренции и, следовательно, совершенствования надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

Анкетирование прокурорских работников показало, что 52,5% работников прокуратуры из тех, кто выносил постановления о возбуждении дела об административном правонарушении по антимонопольным составам, выносили их без решения комиссии антимонопольного органа, что говорит об активном использовании данной меры прокурорского реагирования при устранении нарушений антимонопольного законодательства².

При этом на вопрос о том, имелись ли случаи судебного обжалования по результатам вынесенных постановлений прокурором по антимонопольным составам без решения комиссии антимонопольного органа, 80,96% ответили, что случаев судебного обжалования не было, 14,28% сообщили, что случаи судебного обжалования были и жалобы удовлетворялись, 4,76% сообщили, что жалобы судебного обжалования были, но они не удовлетворялись³.

Сотрудники органов ФАС России на вопрос: «Направлялись ли в антимонопольные органы постановления прокуроров о возбуждении дела об административном правонарушении по ст. 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ, предусматривающим административную ответственность за нарушение антимонопольного законодательства, вынесенные на основании материалов прокурорской проверки без предварительного рассмотрения их в

¹ Приложение 2 к диссертации.

² Приложение 1 к диссертации.

³ Там же.

комиссии антимонопольного органа» – 84% опрошенных ответили отрицательно и 16% положительно¹.

Также сотрудникам органов ФАС России был задан вопрос, имелись ли случаи обжалования в судебном порядке указанных постановлений прокурора по антимонопольным статьям без решения комиссии антимонопольного органа и удовлетворялись ли судом такие жалобы. 66,7% ответили, что были такие случаи, но жалобы не удовлетворялись, 13,3% ответили, что были такие случаи и жалобы удовлетворялись, и 20% – что не было случаев обжалования².

Кроме того, на вопрос: «По поступившим в антимонопольные органы от прокуроров постановлениям о возбуждении дела об административном правонарушении по ст. 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ какие принимались решения комиссиями антимонопольных органов?» – 20% сотрудников органов ФАС России сообщили, что такие постановления не рассматривались на заседаниях комиссии антимонопольного органа и возвращались прокурору из-за нарушения прокурором порядка, предусмотренного ч. 1.2 и 1.2-1 ст. 28.1 КоАП РФ³.

Таким образом, в целях совершенствования законодательства автор предлагает внести изменения в КоАП РФ, устраняющие запрет прокурора возбуждать дело об административном правонарушении по статьям 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ.

Данная позиция подтверждается ответом прокурорских работников: 53,5% анкетированных отметили, что вышеуказанные положения КоАП РФ – это законодательная ошибка в правовом регулировании надзора за исполнением антимонопольного законодательства⁴.

Также существенной проблемой, на взгляд автора, сдерживающей повышение эффективности прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, является то, что для привлечения к уголовной ответственности за заключение

¹ Приложение 2 к диссертации.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Приложение 1 к диссертации.

картельных соглашений по ст. 178 УК РФ требуется причинение крупного или особо крупного ущерба либо извлечение дохода в крупном или особо крупном размере, что не требуется для привлечения к административной ответственности за такие нарушения, что дает возможность органам ФАС России выборочно передавать материалы в следственные органы по делам о картельных соглашениях.

Для привлечения к уголовной ответственности по ст. 178 УК РФ требуется наступление от такого правонарушения как минимум трех последствий в совокупности, а именно:

- наступление последствий, указанных в п. 1–5 ч. 1 ст. 11 Закона № 135-ФЗ, например, возникновение раздела рынка между конкурентами по территориальному принципу и т.п.;
- наступление реального ограничения конкуренции;
- причинение крупного ущерба или особо крупного ущерба гражданам, организациям или государству либо извлечение дохода в крупном размере или в особо крупном размере.

В науке отмечается, что для наступления уголовной ответственности за совершение деяния, предусмотренного ст. 178 УК РФ, необходимо наступление реального ограничения конкуренции¹. Также Б.В. Волженкин отмечает, что причинами неэффективного использования уголовно-правовых средств борьбы с ограничением конкуренции является недостаточная профессиональная подготовка следственного аппарата².

Для привлечения к административной ответственности за такое же нарушение, согласно ст. 14.32 КоАП РФ, достаточно наличия одного последствия, предусмотренного п. 1–5 ч. 1 ст. 11 Закона № 135-ФЗ. Закон при этом не обязывает органы ФАС России определять размер полученного дохода или причиненного ущерба.

¹ Волженкин Б.В. Уголовное право России [Текст]: учебник для вузов в двух томах / Б.В. Волженкин. Т. 2. Особенная часть. – М.: Профобразование, 2002. С. 263.

² Волженкин Б.В. К вопросу о совершенствовании законодательства об ответственности за преступления в сфере экономической деятельности // Изд-во Ярославского гос. ун-та. – Ярославль, 2000. С. 22.

Из-за такой правовой неопределенности сложилась противоречивая практика борьбы с картельными соглашениями. Комиссия по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства, образуемая при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства в антимонопольных органах, по результатам рассмотрения дел передает не все материалы о нарушениях антимонопольного законодательства в следственные органы, а выборочно, по своему усмотрению, не руководствуясь определенными четкими критериями, а следственные органы по переданным материалам не возбуждают уголовные дела без установления размера полученного дохода или причиненного ущерба от картельного соглашения.

В результате наблюдается формальный подход к борьбе с картельными соглашениями, что препятствует обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности в данной сфере.

Необходимо отметить, что антимонопольный орган не публикует конкретной статистики о количестве направленных материалов в следственные органы на рассмотрение вопроса о наличии признаков преступления, предусмотренного ст. 178 УК РФ. То есть в данном случае возможны злоупотребления со стороны антимонопольных органов, которые по своему усмотрению решают вопрос о направлении материалов в следственные органы.

Закон № 135-ФЗ не обязывает органы ФАС России определять сумму извлеченного дохода или размер причиненного ущерба от заключенного картельного соглашения, за которые предусмотрена административная и уголовная ответственность.

Следовательно, можно сделать вывод, что действующее антимонопольное законодательство имеет пробел, обуславливающий возможность несвоевременного принятия прокурором мер к возбуждению уголовных дел по фактам заключения уголовно-наказуемых картельных соглашений и устранению их последствий, суть которого (пробела) заключается в том, что закон не возлагает на органы ФАС России, выявивших

факты заключения картельных соглашений, обязанности определять размеры извлеченного дохода и причиненного такими соглашениями ущерба, превышение определенного уровня которых образует признак объективной стороны состава преступления, предусмотренного ст. 178 УК РФ «Ограничение конкуренции», и в то же время позволяет органам ФАС России без учета этих размеров привлекать лиц, заключивших картельные соглашения, к административной ответственности, не направляя материалы или информацию об этом в правоохранительные органы для привлечения виновных к уголовной ответственности, в связи с чем органы прокуратуры лишены правовой возможности незамедлительно определить законность принятого органами ФАС России по делам данной категории решения и вынуждены проводить собственные проверочные действия с привлечением соответствующих специалистов для определения и подсчета размеров причиненного ущерба и извлеченного дохода, что требует значительных временных затрат и поэтому негативно влияет на уровень законности в данной сфере.

Для решения рассматриваемой проблемы представляется необходимым дополнить Закон № 135-ФЗ положением, возлагающим на органы ФАС России обязанность в каждом случае определять сумму извлеченного дохода или сумму ущерба от совершенного картельного соглашения, а также информировать органы прокуратуры о направленных в правоохранительные органы материалах по делам о картельных соглашениях (приложение 4 к диссертации).

Если обратить внимание на статистику возбужденных уголовных дел по ст. 178 УК РФ, то она выглядит следующим образом: в 2011 г. – 13; в 2012 г. – 5; в 2013 г. – 9; в 2014 г. – 6; в 2015 г. – 1; в 2016 г. – 3; в 2017 г. – 8; в 2018 г. – 14, в 2019 году – 22¹.

¹ Материалы Федеральной антимонопольной службы (результаты работы по противодействию картельным и иным антиконкурентным соглашениям) [Электронный ресурс] // URL: <https://www.delta-i.ru/print/articles/rukovoditelyu/protivodeystvie-kartelyam-usilenie-ugolovnoy-otvetstvennosti-i-drugie-normativno-pravovye-izmeneniya/> (дата обращения: 15.07.2020).

Практиками в антимонопольной сфере отмечается, что выводы о наличии причиненного ущерба или извлеченного дохода, полученного в связи с нарушением антимонопольного законодательства, в случае их установления подлежат отражению в тексте решения по делу¹. Данное утверждение еще раз подтверждает, что сумма извлеченного дохода или нанесенного ущерба не всегда устанавливается антимонопольными органами, а при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства по картелям и вовсе не обязательна.

Также некоторые ученые считают, что для установления признаков преступления ст. 178 УК РФ необходим соответствующий правовой акт антимонопольного органа, так как только он правомочен осуществлять соответствующие исследования ситуации на рынке, и самостоятельно решать вопрос об уголовной ответственности по ст. 178 УК РФ органы следствия не могут, так как для этого нужно точно знать, есть картель или нет².

Данное мнение А.В. Денисовой представляется автору неверным, так как законодательством не предусмотрено обязанности возбуждения уголовного дела по ст. 178 УК РФ только после принятия решения комиссией антимонопольного органа.

Необходимо также рассмотреть вопрос, что понимается в законодательстве под ущербом и доходом для квалификации деяния по ст. 178 УК РФ. Согласно ст. 15 ГК РФ под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). Также при определении

¹ Ответственность за нарушения антимонопольного законодательства: проблемы теории и практики / отв. ред. С.В. Максимов, С.А. Пузыревский // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.06.2018).

² Денисова А.В. Общественно опасные последствия преступления, предусмотренные ст. 178 УК РФ «Ограничение конкуренции» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 11.12.2018).

нанесенного ущерба необходимо учитывать п. 10 и п. 11 постановления Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 01.07.1996 № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»¹.

Исходя из установленного ГК РФ понятия убытков и специфики соответствующего нарушения антимонопольного регулирования, убытки в связи с совершением антиконкурентных действий или заключением антиконкурентных соглашений (согласованных действий) для хозяйствующих субъектов или иных заинтересованных лиц могут быть выражены в том числе в неполучении ожидаемой прибыли (упущенной выгоды) либо в чрезмерных затратах (издержках) на приобретение товаров, например в связи с установлением на них монопольно высокой цены либо в случае установления и поддержания цены на такие товары несколькими хозяйствующими субъектами-конкурентами в рамках картельного соглашения².

Рассмотрим определения доходов в законодательстве. Согласно ст. 249 Налогового кодекса РФ (НК РФ) под доходами следует понимать выручку от реализации товаров (работ, услуг) как собственного производства, так и ранее приобретенных, выручку от реализации имущественных прав, которая устанавливается исходя из всех поступлений, связанных с расчетами за реализованные товары (работы, услуги) или имущественные права,

¹ При разрешении споров, связанных с возмещением убытков, причиненных гражданам и юридическим нарушением их прав, следует иметь в виду, что в состав реального ущерба входят не только фактически понесенные соответствующим лицом расходы, но и расходы, которые это лицо должно будет произвести для восстановления нарушенного права. Необходимость таких расходов и их предполагаемый размер должны быть подтверждены обоснованным расчетом, доказательствами, в качестве которых могут быть представлены смета (калькуляция) затрат на устранение недостатков товаров, работ, услуг; договор, определяющий размер ответственности за нарушение обязательств и т.п. Размер неполученного дохода (упущенной выгоды) должен определяться с учетом разумных затрат, которые кредитор должен был понести, если бы обязательство было исполнено. В частности, по требованию о возмещении убытков в виде неполученного дохода, причиненных недопоставкой сырья или комплектующих изделий, размер такого дохода должен определяться исходя из цены реализации готовых товаров, предусмотренной договорами с покупателями этих товаров, за вычетом стоимости недопоставленного сырья или комплектующих изделий, транспортно-заготовительных расходов и других затрат, связанных с производством готовых товаров (п. 10 и 11 постановления пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 01.07.1996 № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации») // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 13.06.2018).

² Ответственность за нарушения антимонопольного законодательства: проблемы теории и практики / отв. ред. С.В. Максимов, С.А. Пузыревский // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 19.12.2017).

выраженные в денежной и (или) натуральных формах. При этом в соответствии со ст. 248 НК РФ доходы должны определяться на основании первичных и других документов, подтверждающих полученные налогоплательщиком доходы, и документов налогового учета.

Таким образом, под доходом хозяйствующего субъекта, извлеченным в результате совершенного нарушения антимонопольного законодательства, следует понимать сумму в виде разницы между фактической выручкой, которую получил хозяйствующий субъект путем нарушения антимонопольного законодательства, и выручкой, которую данный хозяйствующий субъект получил бы при его соблюдении¹.

Необходимость изменения сложившейся ситуации, при которой антимонопольные органы не определяют сумму извлеченного дохода или нанесенного ущерба от заключенного картельного соглашения, подтверждается и проведенным анкетированием сотрудников антимонопольных органов.

Так, на вопрос: «Как антимонопольный орган определяет, причинило ли заключенное ограничивающее конкуренцию соглашение (картельные соглашения) крупный или особо крупный ущерб либо повлекло извлечение дохода в крупном размере или особо крупном размере для последующего направления материалов в следственные органы или органы дознания для возбуждения уголовного дела в отношении руководителей хозяйствующих субъектов по признакам преступления, предусмотренного ст. 178 УК РФ «Ограничение конкуренции»?» – 90% сотрудников органов ФАС России ответили, что антимонопольный орган не определяет сумму дохода или сумму извлеченного ущерба, так как этого не требует законодательство, 7% отметили, что определяет путем арифметического подсчета размера ущерба или дохода с привлечением для этого специалистов в сфере экономики, бухгалтерии, финансов, 3% ответили, что подсчитывает сумму полученного

¹ Там же.

дохода или сумму извлеченного ущерба путем арифметического подсчета дохода или ущерба¹.

Например, обязанность проведения экспертизы у антимонопольного органа в пределах своей компетенции по запросам правоохранительных органов в области защиты конкуренции присутствует в Республике Казахстан согласно п. 3 ч. 1 ст. 90-5 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан.

Также предлагается обязать антимонопольный орган информировать органы прокуратуры о рассмотренных делах по картельным соглашениям и сообщать количество переданных дел по картельным соглашениям в следственные органы.

К примеру, в п. 1 ч. 1 ст. 90-5 указанного Предпринимательского кодекса Республики Казахстан предусмотрено, что антимонопольный орган информирует правоохранительные органы о выявленных фактах правонарушений в области защиты конкуренции.

Предлагается Закон № 135-ФЗ дополнить положением, возлагающим на органы ФАС России обязанность информировать органы прокуратуры при направлении в правоохранительные органы материалы по делам о картельных соглашениях, которые могут содержать признаки преступления по ст. 178 УК РФ «Ограничение конкуренции». Соответствующий законопроект приведен в приложении 4 к диссертации. Данное положение будет способствовать более эффективной результативности надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере.

Кроме того, предлагается для наступления уголовной ответственности по ст. 178 УК РФ за заключение картельного соглашения исключить из ч. 1 ст. 178 УК РФ слова «Ограничение конкуренции и ограничивающего конкуренцию» и оставить в качестве основания для наступления уголовной ответственности только наступление последствий, указанных в ч. 1 ст. 11 Закона № 135-ФЗ, и причинение крупного и особо крупного ущерба

¹ Приложение 2 к диссертации.

гражданам, организациям или государству либо извлечение дохода в крупном и особо крупном размере.

В процессе диссертационного исследования был сделан вывод, что основным условием эффективности надзора за исполнением антимонопольного законодательства является своевременное получение прокурором информации о заключении на поднадзорной территории картельных соглашений, важным источником которой служат материалы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, включая оперативно-розыскную составляющую.

В связи с этим обоснована необходимость наделять прокурора полномочиями по расширению координации деятельности правоохранительных органов путем включения в Закон №135-ФЗ полномочий прокурора по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с картельными соглашениями, как это предусмотрено подп. «б» п. 8 Указа № 618, включив в его содержание борьбу не только с теми картельными соглашениями, которые образуют состав преступления согласно ст. 178 УК РФ «Ограничение конкуренции», но и с правонарушениями, за которые предусмотрена административная ответственность.

В целях улучшения результативности надзора за исполнением законов правоохранительными органами по борьбе с картельными соглашениями при проведении координационных совещаний по борьбе с картельными соглашениями особое внимание необходимо уделять следующим вопросам:

- совместный анализ состояния законности в сфере выявления и пресечения картелей, ее структуры и динамики, прогнозирование тенденций развития, изучение практики выявления, расследования, раскрытия, предупреждения и пресечения картелей;
- обобщение практики применения законов по борьбе с картелями и подготовка предложений об улучшении указанной деятельности;
- разработка предложений о совершенствовании правового регулирования деятельности по борьбе с картелями.

Одной из наиболее эффективных мер реагирования надзора за исполнением антимонопольного законодательства является опротестование незаконных правовых актов в сфере антимонопольного законодательства, эффективность которых ежегодно составляет более 80%. Оспаривание в судебном порядке правовых актов, которые ограничивают конкуренцию, создают необоснованные преференции субъектам предпринимательской деятельности, является одной из наиболее эффективных мер реагирования прокурора на антимонопольные нарушения. В 2015–2017 гг. произошло сокращение количества нарушений указанными органами и организациями в пределах 30%. Необходимо обратить внимание на то, связано ли данное снижение с ненадлежащим контролем со стороны антимонопольных органов или же происходит снижение совершаемых правонарушений.

При этом сделан вывод о том, что в целях совершенствования надзора за исполнением антимонопольного законодательства выявлять нарушения рассматриваемого законодательства в нормативных правовых актах, принимаемых на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления необходимо на стадии подготовки указанных документов и таким образом улучшать качество принимаемых нормативных правовых актов.

Определена необходимость включения в предмет прокурорской проверки за исполнением законов органами ФАС России, в том числе в изучение и анализ:

- 1) законности проведения антимонопольными органами внеплановых проверок в отношении субъектов естественной монополии и в том числе по соблюдению требований, установленных ч. 1 ст. 11 Закона № 135-ФЗ при заключении картельных соглашений;
- 2) актов о проведенных проверках;
- 3) результатов принятых мер по выявленным нарушениям, в том числе по переданным в правоохранительные органы материалам о нарушениях антимонопольного законодательства.

В случае выявления органами прокуратуры признаков нарушения ч. 1 ст. 11 Закона № 135-ФЗ необходимо направлять материалы как в антимонопольные, так и в правоохранительные органы на предмет рассмотрения состава преступления по ст. 178 УК РФ.

Предостережение следует объявлять при выявлении нарушений, в том числе в сфере торговой деятельности при выявлении необоснованных надбавок сетевыми магазинами, необоснованной наценки поставщиками. Особой эффективностью в сфере надзора за исполнением антимонопольного законодательства обладает предостережение, направленное на борьбу с антимонопольными нарушениями в сфере ценообразования на основные продукты питания и ценовыми сговорами.

Представление является эффективной мерой реагирования при устранении нарушений антимонопольного законодательства, в частности в сфере коммунально-жилищного хозяйства и в сфере заключенных договоров на аренду государственного или муниципального имущества в отсутствие процедуры аукциона.

В целях улучшения состояния законности в антимонопольной сфере необходимо усилить надзор за исполнением законов при осуществлении контрольных функций органами ФАС России.

В целях совершенствования надзора за исполнением антимонопольного законодательства следует регулярно обобщать практику его осуществления.

Еще одна проблема, выделяемая в рамках дальнейшего совершенствования надзора за исполнением антимонопольного законодательства, – это причины, которые препятствуют эффективному такому надзору.

На вопрос: «Что бы могло способствовать повышению эффективности надзора за исполнением антимонопольного законодательства?» – анкетированные работники прокуратуры ответили: 37,88% – совершенствование взаимодействия с органами административной юрисдикции; 31,05% – увеличение штатной численности прокурорских работников; 29,55% –

обеспечение работников прокуратуры методическими рекомендациями; 1,52% – наделение прокуроров дополнительными полномочиями¹.

В рамках анкетирования работников прокуратуры был исследован вопрос о том, что препятствует эффективному осуществлению надзора за исполнением антимонопольного законодательства. Работники прокуратуры в рамках проведенного анкетирования высказали следующие мнения по данному вопросу: 39,86% назвали причиной сложность антимонопольного законодательства; 26,8% – несовершенство антимонопольного законодательства; 18,12% – отсутствие четких методических рекомендаций; 15,22% – недостаточное знание прокурорскими работниками норм антимонопольного законодательства².

На основании полученных анкетных данных сделан вывод о том, что именно устранение указанных факторов может привести к совершенствованию надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

На основании результатов исследования и полученных теоретических выводов, учитывая, что в современных условиях особо опасный социально-экономический характер представляют антиконкурентные соглашения с участием органов публичной власти и организаций, осуществляющих функции указанных органов, которыми, кроме того, совершается также значительное количество нарушений антимонопольного законодательства путем издания правовых актов, ограничивающих конкуренцию, предлагается Приказ № 195 дополнить новым подпунктом 8.7 следующего содержания:

«8.7. Приоритетными направлениями прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства считать фактическое устранение нарушений закона и принятия действенных мер к:

а) оспариванию в арбитражном суде антиконкурентных соглашений, в которых в какой бы то ни было форме участвуют федеральные органы

¹ Приложение 1 к диссертации.

² Там же.

исполнительной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъекты Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные унитарные предприятия, государственные учреждения, а также юридические лица, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований;

б) опротестованию противоречащих закону правовых актов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а случае необходимости обращаться в арбитражный суд с заявлениями о признании таких правовых актов противоречащими федеральному законодательству.».

Также по результатам проведенного анкетирования прокурорские работники сообщили, что органам прокуратуры всех звеньев наиболее необходимы частные методики в конкретных сферах правовых отношений, поскольку наблюдается отсутствие знаний в сфере антимонопольного законодательства.

В рамках данного диссертационного исследования были предложены изменения антимонопольного законодательства в целях его совершенствования и более эффективного осуществления надзора за его исполнением.

Выводы по главе 2

В результате проведенного в главе 2 диссертации исследования автором сформулированы следующие выводы.

1. Анализируя правовые средства прокурора на своевременное получение актуальной информации о картельных соглашениях для надзорного

реагирования, сделан вывод, что при осуществлении координационной деятельности правоохранительных органов прокурор получает систематически актуальную информацию о возможном заключении на поднадзорной территории картельных соглашений, за которые предусмотрена административная ответственность, что может служить поводом и основанием для принятия прокурором решения о проведении проверки исполнения законов, что, в свою очередь, может обеспечить органам прокуратуры возможность своевременного принятия эффективных мер к устранению картельных соглашений с применением надзорных полномочий, которые невозможны в рамках координации деятельности правоохранительных органов.

В связи с этим сделан вывод о необходимости наделить прокуроров полномочиями по координации правоохранительных органов по борьбе с картелями путем закрепления в Закон № 135-ФЗ полномочий по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с картельными соглашениями, за которые предусмотрена административная ответственность, что установлено подп. «б» п. 8 Указа № 618. Проект предлагаемых изменений в Закон № 135-ФЗ приведен в приложении 4 к диссертации.

2. Отсутствие в форме статистического отчета прокурора ОН информации о количественных показателях надзора за исполнением антимонопольного законодательства не дает возможности оперативно принимать управленческие решения по своевременной корректировке приоритетов по данному виду надзора, что сдерживает повышение его эффективности. Учитывая, что надзор за исполнением антимонопольного законодательства является одним из приоритетных поднаправлений надзора за исполнением законов в сфере экономики, обоснована необходимость включения в статистический отчет формы ОН сведений о выявленных прокурорами нарушений антимонопольного законодательства путем внесения изменений в Приказ № 368.

3. Автором проанализированы основные полномочия прокурора по надзору за исполнением антимонопольного законодательства и в целях совершенствования рассматриваемой деятельности классифицированы наиболее типичные нарушения законодательства, наличие/отсутствие которых необходимо выяснять при проведении прокурорской проверки в органах ФАС России, органах публичной власти всех уровней и организациях, наделенных властными полномочиями в рассматриваемой сфере, проверки правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами указанных органов, а также коммерческих и некоммерческих организаций.

4. Под методикой надзора за исполнением антимонопольного законодательства понимается совокупность научно обоснованных и проверенных на практике методов и приемов (способов) применения правовых средств, направленных на выявление и устранение нарушений антимонопольного законодательства.

Под тактикой надзора за исполнением антимонопольного законодательства необходимо понимать использование прокурором в конкретной ситуации наиболее целесообразного приема (способа) для осуществления деятельности по выявлению и устранению нарушений закона, причин правонарушений и способствующих им условий, привлечению виновных к установленной законом ответственности.

5. На основе положений общей теории эффективности прокурорского надзора сделан вывод, что критерии эффективности надзора за исполнением антимонопольного законодательства выражаются не в количестве проведенных мероприятий и выявленных нарушений, а в обеспечении реализации конституционных положений о свободе экономической деятельности и защите добросовестной конкуренции, недопущении монополистической деятельности, точном и единообразном исполнении антимонопольного законодательства путем своевременности выявления и устранения нарушений антимонопольного законодательства посредством обеспечения полноты, адекватности применения всего комплекса надзорных

полномочий прокурора и удовлетворяемости мер прокурорского реагирования, без подмены органов ФАС России и иных поднадзорных прокуратуре субъектов, без вмешательства в их оперативно–хозяйственную деятельность, во взаимодействии с институтами власти и общества.

6. Учитывая, что в исследуемый период большинство нарушений в сфере антимонопольного законодательства совершались органами государственной власти, органами местного самоуправления, в числе которых издание правовых актов и совершение действий, которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции, их социальную и экономическую опасность, указанные нарушения закона определены как приоритетный вид деятельности прокурора при осуществлении надзора за исполнением антимонопольного законодательства, и сделан вывод, что органам прокуратуры необходимо активизировать усилия на выявлении нарушений антимонопольного законодательства в нормативных правовых актах, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, законодательными и исполнительными органами субъектов РФ и органами местного самоуправления, на стадии подготовки нормативных правовых актов, повышая эффективность надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

7. В целях обеспечения обоснованности и правомерности прокурорского вмешательства в правоотношения поднадзорных органам прокуратуры субъектов экономической деятельности, автором разработаны критерии обоснованности и правомерности проведения прокурорской проверки исполнения антимонопольного законодательства.

8. Сделан вывод, что важным средством повышения уровня законности в экономической сфере, регулируемой антимонопольным законодательством, и повышения эффективности надзора за исполнением антимонопольного законодательства в современных условиях является взаимное информирование друг друга органами прокуратуры и органами ФАС России о выявленных ими нарушениях антимонопольного законодательства и

принятых мерах по их устранению, обеспечение сбалансированного и согласованного применения полномочий специалистов ФАС России и прокуроров, проведение совместных учебных семинаров и выработка совместных рекомендаций по выявлению и устранению нарушений антимонопольного законодательства, в связи с чем обоснована необходимость заключения соглашения о взаимодействии между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и ФАС России. Авторский проект соглашения приведен в приложении 5 к диссертации.

9. Сделан вывод, что действующее антимонопольное законодательство имеет пробел, суть которого (пробела) заключается в том, что закон не возлагает на органы ФАС России, выявившие факты заключения картельных соглашений, обязанности определять размеры извлеченного дохода и причиненного такими соглашениями ущерба, превышение определенного уровня которых образует признак объективной стороны состава преступления, предусмотренного ст. 178 УК РФ «Ограничение конкуренции», и в то же время позволяет органам ФАС России без учета этих размеров привлекать лиц, заключивших картельные соглашения, к административной ответственности, не направляя материалы или информацию об этом в правоохранительные органы для привлечения виновных к уголовной ответственности, в связи с чем органы прокуратуры лишены правовой возможности незамедлительно определить законность принятого органами ФАС России по делам данной категории решения и вынуждены проводить собственные проверочные действия с привлечением соответствующих специалистов для определения и подсчета размеров причиненного ущерба и извлеченного дохода, что требует значительных временных затрат и поэтому негативно влияет на уровень законности и снижает эффективность прокурорского надзора в данной сфере.

Для решения рассматриваемой проблемы представляется необходимым Закон № 135-ФЗ дополнить положением, возлагающим на органы ФАС России обязанность в каждом случае определять сумму извлеченного дохода

или сумму ущерба от совершенного картельного соглашения, а также информировать органы прокуратуры о направленных в правоохранительные органы материалах по делам о картельных соглашениях (приложение 4 к диссертации).

10. В целях повышения эффективности надзора за исполнением антимонопольного законодательства предлагается дополнить отраслевой приказ Генпрокурора России № 195 некоторыми положениями, направленными на совершенствование прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере (приложение 6 к диссертации).

Заключение

Проведенное исследование проблем организации и осуществления надзора за исполнением антимонопольного законодательства позволило сформулировать ряд выводов, предложений и рекомендаций, имеющих значение для науки о прокурорской деятельности:

1. Определено понятие, сущность и содержание надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

2. Сделан вывод, что надзор за исполнением антимонопольного законодательства в структуре надзорной функции прокуратуры является приоритетным поднаправлением такого признанного направления традиционной отрасли – надзора за исполнением законов, как надзор за исполнением законов в сфере экономики.

3. Разработана авторская классификация объектов надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

4. Определены цели надзора за исполнением антимонопольного законодательства с учетом закрепленных в Законе о прокуратуре целей деятельности прокурорской системы.

Также определен круг задач надзора за исполнением антимонопольного законодательства, в том числе на основе анализа трудов ученых, проводивших исследования в других сферах надзора за исполнением законов.

На основании Закона о прокуратуре, предмета, целей и основных задач надзора за исполнением антимонопольного законодательства, научных трудов в иных сферах надзора за исполнением законов выделены основные направления надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

5. Обоснован вывод, что надзор за исполнением антимонопольного законодательства в России в современный период является объективно востребованным ключевым инструментом в системе государственного правового механизма по реализации на территории страны конституционных гарантий о свободе экономической деятельности, поддержке конкуренции, недопущении монополистической деятельности, что обусловлено его

независимым, централизованным и не специализированным характером, выражающимся в его осуществлении в отношении как субъектов экономической деятельности, так и специализированных контрольно-надзорных органов ФАС России и иных федеральных органов исполнительной власти, а также региональных и местных органов публичной власти, призванных оказывать содействие и обеспечивать реализацию указанных конституционных положений, конкретизированных в рассматриваемом законодательстве.

6. Определены правовые основы надзора за исполнением антимонопольного законодательства и его соответствие концепции отечественного надзора за исполнением законов вне уголовно-правовой сферы, а также пределы надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

7. Сделан вывод о том, что правовые положения ч. 1.2 и 1.2-1 ст. 28.1 КоАП РФ, запрещающие прокурору по материалам прокурорского надзора возбуждать дела об административных правонарушениях по ст. 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ без принятия комиссией антимонопольного органа решения об установлении нарушения антимонопольного законодательства, противоречат сущности надзора за исполнением законов и создают правовые препятствия для эффективного осуществления надзора за исполнением антимонопольного законодательства, в частности правовая природа указанных правовых положений заключается в наличии препятствий для прокурора в возбуждении им дела об административном правонарушении по факту заключения картельных соглашений без принятия комиссией антимонопольного органа решения о нарушении антимонопольного законодательства. В этой связи /предложено изменить положения ч. 1.2 и 1.2-1 ст. 28.1 КоАП РФ.

8. Анализируя правовые средства прокурора на своевременное получение актуальной информации о картельных соглашениях для надзорного реагирования, сделан вывод, что именно при осуществлении

координационной деятельности правоохранительных органов прокурор получает систематически актуальную информацию о возможном заключении на поднадзорной территории картельных соглашений, за которые предусмотрена административная ответственность, что может служить поводом и основанием для принятия прокурором решения о проведении проверки исполнения законов, что, в свою очередь, может обеспечить органам прокуратуры возможность своевременного принятия эффективных мер к устранению картельных соглашений с применением надзорных полномочий, которые невозможны в рамках координации деятельности правоохранительных органов.

В связи с этим сделан вывод о необходимости наделить прокуроров полномочиями по координации правоохранительных органов по борьбе с картелями, путем включения в Закон № 135-ФЗ соответствующих положений, которые в настоящее время установлены подп. «б» п. 8 Указа Президента России от 21.12.2017 № 618. Проект предлагаемых изменений в Закон № 135-ФЗ приведен в приложении 4 к диссертации.

9. Отсутствие в форме статистического отчета прокурора ОН информации о количественных показателях надзора за исполнением антимонопольного законодательства не дает возможности оперативно принимать управленческие решения по своевременной корректировке приоритетов по рассматриваемому направлению надзора, что сдерживает повышение его эффективности. Учитывая, что надзор за исполнением антимонопольного законодательства является одним из приоритетных поднаправлений надзора за исполнением законов в сфере экономики, обоснована необходимость включения в статистический отчет по формы ОН сведений о выявленных прокурорами нарушениях антимонопольного законодательства путем дополнения Приказа № 368.

10. Автором проанализированы основные полномочия прокурора по надзору за исполнением антимонопольного законодательства и в целях совершенствования надзора в антимонопольной сфере классифицированы

наиболее типичные нарушения законодательства, наличие/отсутствие которых необходимо выяснять при проведении прокурорской проверки в органах ФАС России, органах публичной власти всех уровней и организациях, наделенных властными полномочиями в рассматриваемой сфере, проверки правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами указанных органов, а также коммерческих и некоммерческих организаций.

11. Под методикой надзора за исполнением антимонопольного законодательства понимается совокупность научно обоснованных и проверенных на практике методов и приемов (способов) применения правовых средств, направленных на выявление и устранение нарушений антимонопольного законодательства.

Под тактикой надзора за исполнением антимонопольного законодательства необходимо понимать использование прокурором в конкретной ситуации наиболее целесообразного приема (способа) для осуществления деятельности по выявлению и устранению нарушений закона, причин правонарушений и способствующих им условий, привлечению виновных к установленной законом ответственности.

12. Учитывая, что в исследуемый период большинство нарушений в сфере антимонопольного законодательства совершались органами государственной власти, органами местного самоуправления, в числе которых издание правовых актов и совершение действий, которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции, их социальную и экономическую опасность, указанные нарушения закона определены как приоритетный вид деятельности прокурора при осуществлении надзора за исполнением антимонопольного законодательства, и сделан вывод, что органам прокуратуры необходимо активизировать усилия на выявлении нарушений антимонопольного законодательства в нормативных правовых актах, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, законодательными и исполнительными органами субъектов РФ и органами местного самоуправления, на стадии подготовки нормативных правовых

актов, повышая эффективность надзора за исполнением антимонопольного законодательства.

13. На основе положений общей теории эффективности прокурорского надзора сделан вывод, что критерии эффективности надзора за исполнением антимонопольного законодательства выражаются не в количестве проведенных мероприятий и выявленных нарушений, а в обеспечении реализации конституционных положений о свободе экономической деятельности и защите добросовестной конкуренции, недопущении монополистической деятельности, точном и единообразном исполнении антимонопольного законодательства путем своевременности выявления и устранения нарушений антимонопольного законодательства посредством обеспечения полноты, адекватности применения всего комплекса надзорных полномочий прокурора и удовлетворяемости мер прокурорского реагирования, без подмены органов ФАС России и иных поднадзорных прокуратуре субъектов, без вмешательства в их оперативно-хозяйственную деятельность, во взаимодействии с институтами публичной власти и гражданского общества.

14. В целях обеспечения обоснованности и правомерности прокурорского вмешательства в правоотношения поднадзорных органам прокуратуры субъектов экономической деятельности разработаны критерии обоснованности и правомерности проведения прокурорской проверки исполнения антимонопольного законодательства.

15. Сделан вывод, что важным средством повышения уровня законности в экономической сфере, регулируемой антимонопольным законодательством, и повышения эффективности надзора за исполнением антимонопольного законодательства в современных условиях является взаимное информирование друг друга органами прокуратуры и органами ФАС России о выявленных ими нарушениях антимонопольного законодательства и принятых мерах по их устранению, обеспечение сбалансированного и согласованного применения полномочий специалистов ФАС России и

прокуроров, проведение совместных учебных семинаров и выработка совместных рекомендаций по выявлению и устранению нарушений антимонопольного законодательства, в связи с чем обоснована необходимость заключения соглашения о взаимодействии между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и ФАС России. Авторский проект соглашения приведен в приложении 5 к диссертации.

16. Сделан вывод, что действующее антимонопольное законодательство имеет пробел, суть которого (пробела) заключается в том, что закон не возлагает на органы ФАС России, выявившие факты заключения картельных соглашений, обязанности определять размеры извлеченного дохода и причиненного такими соглашениями ущерба, превышение определенного уровня которых образует признак объективной стороны состава преступления, предусмотренного ст. 178 УК РФ «Ограничение конкуренции», и в то же время позволяет органам ФАС России, без учета этих размеров, привлекать лиц, заключивших картельные соглашения, к административной ответственности, не направляя материалы или информацию об этом в правоохранительные органы для привлечения виновных к уголовной ответственности, в связи с чем органы прокуратуры лишены правовой возможности незамедлительно определить законность принятого органами ФАС России по делам данной категории решения и вынуждены проводить собственные проверочные действия с привлечением соответствующих специалистов для определения и подсчета размеров причиненного ущерба и извлеченного дохода, что требует значительных временных затрат и поэтому негативно влияет на уровень законности и снижает эффективность прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

Для решения рассматриваемой проблемы представляется необходимым дополнить Закон № 135-ФЗ положением, возлагающим на органы ФАС России обязанность в каждом случае обязанность определять сумму извлеченного дохода или сумму ущерба от совершенного картельного соглашения, а также информировать органы прокуратуры о направленных в

правоохранительные органы материалах по делам о картельных соглашениях (приложение 4 к диссертации).

17. В целях повышения эффективности надзора за исполнением антимонопольного законодательства предлагается дополнить отраслевой приказ Генпрокурора России № 195 некоторыми положениями, направленными на совершенствование прокурорского надзора в рассматриваемой сфере (приложение 6 к диссертации).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, (дата обращения: 04.07.2020).

Акты международного права

2. Договор о функционировании Европейского Союза (Рим, 25 марта 1957 г.) (в ред. Лиссабонского договора 2007 г.) (2016/С 202/01) // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 20.01.2020).

3. Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 01.10.2019) // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 20.01.2020).

4. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 19.12.2012 № 29 «Об утверждении Критериев отнесения рынка к трансграничному» (ред. от 26.12.2016) // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 20.02.2018).

Законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации и другие материалы

5. Гражданский кодекс Российской Федерации часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2021) // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2021) // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.02.2021) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 – Ст. 1.

9. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. – 2002. – № 30 – Ст. 3012.

10. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 08.12.2020, с изм. от 12.01.2021) // СЗ РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.

11. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 02.01.2021) // СЗ РФ. – 2005. – № 1. – Ст. 14.

12. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 08.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021) // СЗ РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

13. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 04.02.2021) // СЗ РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.
14. Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 30.12.2020) «О банках и банковской деятельности» // СЗ РФ – 1996. – № 6. – Ст. 492.
15. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
16. Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 08.12.2020) «О защите прав потребителей» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 140.
17. Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 08.12.2020) «О недрах» // СЗ РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 823.
18. Федеральный закон от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (ред. от 30.12.2020) // Российская газета. – 1993. – № 6.
19. Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. – 1995. – № 34. – Ст. 3426.
20. Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» (ред. от 09.11.2020) // СЗ РФ. – 1995. – № 15. – Ст. 1269.
21. Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. – 1995. – № 17. – Ст. 1462.
22. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (ред. от 30.12.2020) // СЗ РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3349.
23. Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (ред. от 31.07.2020, с изм. от 24.02.2021) // СЗ РФ. – 1996. – № 1. – Ст. 1.
24. Федеральный закон от 29.04.2008 № 57-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» // СЗ РФ. – 1998. – № 18. – Ст. 1940.
25. Федеральный закон от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» (ред. от 26.07.2019) // СЗ РФ. – 1999. – № 14. – Ст. 1667.
26. Федеральный закон от 17.07.1999 № 176-ФЗ «О почтовой связи» (ред. от 27.12.2019) // СЗ РФ. – 1999. – № 29. – Ст. 3697.
27. Федеральный закон от 26.03.2003 № 125-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об электроэнергетике» // СЗ РФ. – 2003. – № 13. – Ст. 1177.
28. Федеральный закон от 07.06.2003 № 126-ФЗ «О связи» (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. – 2003. – № 28. – Ст. 2895.
29. Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. – 2006. – № 12. – Ст. 1232.
30. Федеральный закон от 27.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 17.02.2021) «О защите конкуренции» // СЗ РФ. – 2006. – № 31 (ч. I). – Ст. 3434.
31. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (часть I). – Ст. 6228.
32. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ред. от 11.10.2018) // СЗ РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.

33. Федеральный закон от 28.12.2009 № 184-ФЗ «Об основах торговой деятельности в Российской Федерации» (ред. от 30.12.2020) «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2010. – № 1. – Ст. 2.
34. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 24.02.2021) // СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
35. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (ред. от 24.02.2021) // СЗ РФ. – 2011. – № 30 (ч. I). – Ст. 4571.
36. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (ред. от 29.05.2019) // СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1649.
37. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 24.02.2021) // СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.
38. Указ Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» // (ред. от 31.12.2019) СЗ РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1958.
39. Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 «О стратегии экономической безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2017. – № 20. – Ст. 2902.
40. Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» // СЗ РФ. – 2017. – № 52 (ч. I). – Ст. 8111.
41. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3259.
42. Постановление Правительства Российской Федерации от 09.06.2007 № 359 «Об утверждении Условий признания доминирующим положения финансовой организации (за исключением кредитной организации) и Правил установления доминирующего положения финансовой организации (за исключением кредитной организации)» // СЗ РФ. – 2007. – № 24. – Ст. 2926.
43. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.07.2010 № 530 «Об утверждении Правил установления предельно допустимых розничных цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости, перечня отдельных видов социально значимых продовольственных товаров первой необходимости, в отношении которых могут устанавливаться предельно допустимые розничные цены, и перечня отдельных видов социально значимых продовольственных товаров, за приобретение определенного количества которых хозяйствующему субъекту, осуществляющему торговую деятельность, не допускается выплата вознаграждения» // СЗ РФ. – 2010. – № 30. – Ст. 4103.
44. Постановление Правительства Российской Федерации от 04.05.2012 № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии» // СЗ РФ. – 2012. – № 23. – Ст. 3008.

45. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 № 403 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства» // СЗ РФ. – 2014. – № 19. – Ст. 2437.
46. Постановление Правительства РФ от 24.11.2020 № 1922 «Об утверждении Правил рассмотрения антимонопольным органом дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе» // СЗ РФ. – 2020. – № 49. – Ст. 7902.
47. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.06.2019 № 1314-р «Межведомственная программа мер по выявлению и пресечению картелей и иных ограничивающих конкуренцию соглашений на 2019–2023 годы» // СЗ РФ. – 2019. – № 26. – Ст. 3475.
48. Приказ Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства от 21.06.2000 № 467 «Об утверждении Перечня видов финансовых услуг, подлежащих антимонопольному регулированию, и состав активов финансовой организации, приобретаемых в порядке уступки прав требования, для расчета оборота финансовой услуги» // Российская газета, – 2000. – № 196.
49. Приказ Федеральной антимонопольной службы от 10.02.2010 № 67 «О порядке проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса» (вместе с Правилами проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества) // Российская газета. – 2010. – № 37.
50. Приказ Федеральной антимонопольной службы от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» (ред. от 12.03.2020) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. – № 34.
51. Приказ Федеральной антимонопольной службы от 25.05.2012 № 339 «Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2013. – № 8.
52. Приказ Федеральной антимонопольной службы от 25.05.2012 № 340 «Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований законодательства Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012. – № 45.

53. Приказ Федеральной антимонопольной службы от 25.05.2012 № 345 «Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по установлению доминирующего положения хозяйствующего субъекта при рассмотрении заявлений, материалов, дел о нарушении антимонопольного законодательства и при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2013. – № 8.
54. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 09.09.2002 № 55 «О совершенствовании информационно-аналитической работы в Генеральной прокуратуре Российской Федерации» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ. Т. 1. – М., 2004.
55. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 20.05.2018).
56. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 20.04.2018).
57. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. – 2008. – № 3.
58. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 20.06.2018).
59. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 27.03.2009 № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"» // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 10.08.2018).
60. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 15.07.2018).
61. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» // Законность. – 2012. – № 3.

62. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14.12.2012 № 454 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (утратил силу) // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 15.06.2018).
63. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 15.09.2018).
64. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 20.06.2018 № 368 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН и Инструкции по его формированию» // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 15.01.2019).
65. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26.05.2020 № 278 «Об утверждении Положения о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур» СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 15.10.2020).
66. Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 10.08.2018).
67. Соглашение о взаимодействии Прокуратуры Орловской области и УФАС по Орловской области от 27.10.2010. Официальный сайт прокуратуры Орловской области // СПС «Гарант» [Электронный ресурс] URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_57/mass-media/news?item=30597737 (дата обращения: 10.08.2017).
68. Соглашение о взаимодействии между Прокуратурой Красноярского края и УФАС по Красноярскому краю от 02.11.2010. Официальный сайт Управления Федеральной антимонопольной службы по Красноярскому краю // СПС «Гарант» [Электронный ресурс] URL: <https://krsk.fas.gov.ru/node/3792> (дата обращения: 10.09.2017).
69. Соглашение между Прокуратурой Ненецкого автономного округа и Управлением Федеральной антимонопольной службы по Ненецкому автономному округу от 29.04.2015. Официальный сайт Управления Федеральной антимонопольной службы по Ненецкому автономному округу // [Электронный ресурс] URL: <https://nao.fas.gov.ru/news/6941> (дата обращения: 10.10.2017).

Акты судебных органов

70. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений "Агора", межрегиональной общественной организации "Правозащитный центр "Мемориал", международной общественной организации "Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество "Мемориал", региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам "Гражданское содействие", автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг "Забайкальский правозащитный центр", регионального общественного фонда "Международный стандарт" в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» // СЗ РФ. – 2015. – № 9. – Ст. 1389.
71. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01.06.1996 № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. – 1996. – № 152.
72. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» // СПС «Гарант» [Электронный ресурс] URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 10.10.2018).
73. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 21.12.2010 № 9966/10 по делу № А2712323/2009 // СПС «Гарант» [Электронный ресурс] URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 18.12.2018).
74. Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 16.05.2018 «Обзор судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // СПС «Гарант» [Электронный ресурс] URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 18.11.2018).
75. Обзор по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере (утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.03.2016) // СПС «Гарант» [Электронный ресурс] URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 15.11.2018).
76. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 12.08.2015 № Ф05-10538/2015 по делу № А40-95433/13 // СПС «Гарант» [Электронный ресурс] URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 11.10.2018).

Диссертации и авторефераты диссертаций

77. Берензон А.Д. Основные направления совершенствования общего надзора прокуратуры: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Александр Давыдович Берензон. – Москва, 1977.
78. Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02; 12.00.11 / Владимир Григорьевич Бессарабов. – Москва, 2001. – 483 с.
79. Бут Н.Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / Надежда Дмитриевна Бут. – Москва, 2011. – 63 с.
80. Бут Н.Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / Надежда Дмитриевна Бут. – Москва, 2011. – 550 с.
81. Бызова М.В. Представление прокурора: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Мария Владимировна Бызова. – Екатеринбург, 2009. – 26 с.
82. Винокуров К.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Константин Юрьевич Винокуров. – Москва, 2004. – 260 с.
83. Звягинцев Д.А. Совершенствование прокурорского надзора за исполнением законодательства Российской Федерации на рынке ценных бумаг: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Денис Александрович Звягинцев. – Москва, 2002. – 240 с.
84. Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / Алла Христофоровна Казарина. – Москва, 2009. – 57 с.
85. Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / Алла Христофоровна Казарина. Москва, 2009. – 481 с.
86. Корешникова Н.Р. Основные правовые средства прокуратуры Российской Федерации как инструмент обеспечения исполнения законов: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. / Нелли Расуловна Корешникова. Екатеринбург, 2010. – 205 с.
87. Маматов М.В. Проблемы прокурорского надзора за соблюдением законодательства о правах потребителей: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Максим Владимирович Маматов. Москва. 2007. – 230 с.
88. Хусяйнова С.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства на современном этапе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Светлана Геннадьевна Хусяйнова. Москва. 2017. – 226 с.
89. Шобухин В.Ю. Правовой статус прокуратуры и прокурорских работников Российской Федерации: авторефер. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.11 / Владимир Юрьевич Шобухин. Екатеринбург. 2005. – 239 с.

Монографии, учебники, учебные пособия

91. Агутин А.В. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности [Текст]: учебное пособие / А.В. Агутин. – Москва: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2017. – 96 с.
92. Анализ состояния законности и правопорядка прокуратурами субъектов Российской Федерации [Текст]: пособие / под общ. ред. О.С. Капинус. – Москва: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2012. – 468 с.
93. Артемьев И.Ю., Цариковский А.Ю., Кинев А.Ю. «От спичек» до «Соли». Борьба с картелями. Лучшие практики 2008–2013 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 20.12.2018).
94. Ахетова О.С. Прокуратура и прокурорский надзор [Текст] / О.С. Ахетова. – М.: Эксмо, 2008. – 30 с.
95. Басков В.И. Курс прокурорского надзора [Текст]: учебник для вузов / В. И. Басков. – Москва: Зерцало, 1998. – 468 с.
96. Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора [Текст]: учебник для вузов / В.И. Басков, Б.В. Коробейников. отв. ред. Б.В. Коробейников. – М.: Зерцало, 2000. – 512 с.
97. Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита Российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина [Текст] / В.Г. Бессарабов, К.А. Кашаев. – М.: Городец, 2007. – 463 с.
98. Бойков А.Д., Рябцев В.П., Скворцов К.Ф. Проблемы развития правового статуса Российской прокуратуры (в условиях переходного периода) / [Текст] / А.Д. Бойков, В.П. Рябцев, К.Ф. Скворцов. – М.: Изд-во НИИ пробл. Укрепления законности и правопорядка, 1998. – 92 с.
99. Борзило Е.Ю. Антимонопольные риски предпринимательской деятельности: науч.-практ. руководство [Текст]: научно-практическое руководство / Е. Ю. Борзило. – Москва: Статут, 2014. – 335 с.
100. Бут Н.Д., Ларьков А.Н., Паламарчук А.В. Государственный контроль и защита предпринимательства [Текст]: монография / Н.Д. Бут, А.Н. Ларьков, А.В. Паламарчук. – Москва: Изд-во Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2009. – 419 с.
101. Бут Н.Д., Паламарчук А.В. Защита прокурором прав и свобод субъектов предпринимательской деятельности [Текст]: монография / Н.Д. Бут, А.В. Паламарчук. Генеральная прокуратура Российской Федерации, Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – Москва, 2011. – 303 с.
102. Бут Н.Д., Паламарчук А.В. Основы работы прокуратуры по обеспечению свободы экономической деятельности [Текст]: монография / Н. Д. Бут, А. В. Паламарчук. Генеральная прокуратура Российской Федерации, Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – Москва, Генеральная прокуратура Российской Федерации: Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2013. – 336 с.
103. Варламова А.Н. Конкурентное право России [Текст]: учебник / А.Н. Варламова. Московский гос. ун-т им. М. В. Ломоносова, Юридический фак. – Москва, Зерцало-М, 2009. – 566 с.

104. Викторов И.С. Полномочия прокурора по выявлению нарушений закона и применению правовых средств реагирования на выявленные правонарушения [Текст]: методические рекомендации. – М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 2004.
105. Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации: теоретические, правовые и организационные аспекты [Текст]: монография / А.Ю. Винокуров. – Москва: Ун-т прокуратуры Рос. Федерации: Проспект, 2019. – 552 с.
106. Винокуров А.Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный): в 2 т. Т. 1. [Текст]: научно-практический комментарий / А.Ю. Винокуров. – Москва: Издательство «Юрайт», 2016. – 336 с.
107. Винокуров А.Ю. О пределах прокурорского надзора и пределах познания о нем [Текст]: Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры: избранные статьи. – Изд. 2-е, доп. – Москва, 2012. – С. 174-180.
108. Волженкин Б.В. Уголовное право России [Текст]: учебник для вузов в двух томах / Б.В. Волженкин. Т. 2. Особенная часть. – М.: Профобразование, 2002.
109. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части [Текст]: учебное пособие / О.В. Воронин. – Томск: Изд-во НТЛ, 2007. – 192 с.
110. Граве П.С., Растрингин Л.А. Кибернетика и психика [Текст] / П.С. Граве, Л. А. Растрингин. АН ЛатвССР. Ин-т электроники и вычислит. техники. - Рига: Зинатне, 1973. – 96 с.
111. Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора [Текст]: учебное пособие / В. Г. Даев, М. Н. Маршунов. ЛГУ. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1990. – 135 с.
112. Датчук Л.Б., Шалыгин Б.И. Прокурорский надзор за законностью исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях [Текст]: метод. пособие / Л. Б. Датчук, Б. И. Шалыгин. Акад. генеральной прокуратуры Российской Федерации, Науч.-исслед. ин-т / под ред. Н. М. Коршунова. – Москва: Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2009. – 94 с.
113. Жариков О.Н., Королевская В.И., Хохлов С.Н. Системный подход к управлению [Текст]: учеб. пособие для вузов / О.Н. Жариков, В.И. Королевская, С.Н. Хохлов / под ред. Персианова. – М., 2001. – 62 с.
114. Казакевич Т.А. Целесообразность и цель в общественном развитии [Текст]: Ленингр. гос. ун-т им. А. А. Жданова / Т.А. Казакевич. – Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1969. – 96 с.
115. Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов [Текст]: монография / А.Х. Казарина. Генер. прокуратура Рос. Федерации, Ин-т повышения квалификации руководящих кадров. – М.: [ИПК РК Генер. прокуратуры РФ], 2005 (ИПК РК Генеральной прокуратуры РФ). – 278 с.

116. Казарина А.Х. Прокурорский надзор. Экономика. Законность [Текст]: монография / А.Х. Казарина. Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – Москва: Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2007. – 427 с.
117. Карпов Н.Н. Теоретические вопросы деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов // Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов [Текст]: сборник статей 2 ч. под общ. ред. Н.Н. Карпова. Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации – Москва, 2011. – 139 с.
118. Клейн Н.И. Рассмотрение дел, связанных с обжалованием решений (предписаний) антимонопольных органов (обзор арбитражной практики) / Комментарий судебно-арбитражной практики // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 20.11.2018).
119. Клепицкий И.А. Система хозяйственных преступлений [Текст]: монография / И. А. Клепицкий; Статут. – М.: Статут, 2005. – 570 с.
120. Князева И.В. Антимонопольная политика в России [Текст]: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Нац. экономика» / И.В. Князева. – М.: Омега-Л, 2006 (ПФ Красный пролетарий). – 526 с.
121. Коробейников Б.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации [Текст]: учебник / Б.В. Коробейников. – Москва: Юрист, 2006. – 345 с.
122. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права [Текст]: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – Москва: Юрист, 2004. – 512 с.
123. Методика и тактика проведения прокурорской проверки [Текст]: учебное пособие / под общ. ред. О.Н. Коршуновой. Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной Прокуратуры Российской Федерации. – Санкт-Петербург, 2014. – 240 с.
124. Методологические основы оценки работы органов прокуратуры субъектов Российской Федерации по обеспечению законности и правопорядка [Текст]: науч. доклад. Академия Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. М., 2013. – 266 с.
125. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. – М.: Юрайт, 2012. – 815 с.
126. Паламарчук А.В. О некоторых аспектах прокурорского надзора за исполнением законодательства о банках и банковской деятельности [Текст]: науч.- практич. пособие / А.В. Паламарчук. – Москва, 2008. – 185 с.
127. Панченко В.Ю., Петров А.А. Юридические препятствия в реализации прав и законных интересов: проблемы теории и практики [Текст]: монография / под ред. В.Ю. Панченко и А.А. Петрова; Сибирский федеральный ун-т, Саратовский фил. Ин-та гос. и права Российской акад. наук, Авт. некоммерческая правозащитная орг. «Правовой модус». – Москва: Юрлитинформ, 2015. – 734 с.
128. Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав потребителей электроэнергии [Текст]: метод. рекомендации / Д.В. Григорьев, Акимова Л.Ю., Ашиткова Т.В., Терентьева Е.В. Акад. Генеральной

прокуратуры Российской Федерации, Науч.-исслед. ин-т. – Москва: Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2009. – 85 с.

129. Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей [Текст]: научно-методическое пособие / под общей редакцией начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, государственного советника юстиции 2 класса, кандидата юридических наук, заслуженного юриста Российской Федерации А.В. Паламарчука. – М., 2014. – 192 с.

130. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики [Текст]: сборник методических материалов / под общей редакцией О.С. Капинус. Ген прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2010. – 875 с.

131. Прокурорский надзор: конспект лекций / М.П. Поляков, А.Ф. Федулов. 3-е изд., исп. и доп. – М.: Высшее образование, 2009. – 164 с.

132. Прокурорский надзор: методические указания / М.Н. Каплин. – Ярославль: ЯрГУ, 2014. – 72 с.

133. Прокурорский надзор [Текст]: учебник / под общ. Ю.Е. Винокурова. 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Высшее образование, (Основы наук), 2005 – 460 с.

134. Прокурорский надзор [Текст]: учебник / под ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Юрайт, 2013. – 479 с.

135. Прокурорский надзор [Текст]: учебник для бакалавров / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. 11-е изд., перераб. и доп. Серия: Бакалавр. Углубленный курс. – М.: Юрайт, 2013. – 479 с.

136. Прокурорский надзор [Текст]: учебник для вузов / под общей редакцией О.С. Капинус. В 2-х т. Том 2. Особенная и специальные части. 4-е издание, пер. и доп. – М.: Юрайт, 2014.

137. Прокурорский надзор [Текст]: учебное пособие / Е.А. Миллерова; Росжелдор, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Ростовский государственный университет путей сообщения» (ФГБОУ ВО РГУПС). – Ростов-на-Дону: ФГБОУ ВО РГУПС, 2017. – 57 с.

138. Прокурорский надзор [Текст]: учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. А.Ф. Смирнова, А.А. Усачева. – М.: Юрайт, 2016. Серия: Бакалавр. Академический курс. – 402 с.

139. Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия [Текст]: учебник / под общ. ред. А. Ф. Смирнова. Генеральная прокуратура Российской Федерации, Ин-т повышения квалификации руководящих кадров. – Москва: ИПК РК Генеральной прокуратуры РФ, 2006. – 316 с.

140. Розенфельд В.Г. Прокурорский надзор за соблюдением законов о предпринимательской деятельности и защите прав потребителей [Текст] / В.Г. Розенфельд / под ред. А. М. Рекункова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1996. – 230 с.

141. Рыжаков А.П. Правоохранительные органы: учеб. для вузов. 4-е изд. // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 20.12.2018).
142. Российский прокурорский надзор [Текст]: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. – М.: Норма, Инфра-М, 2001. – 384 с.
143. Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики [Текст]: монография / Н.В. Субанова. – М.: Юриспруденция, 2010. – 201 с.
144. Хабаров А.В., Хабарова Е.А. Прокурорский надзор [Текст]: учебное пособие / А. В. Хабаров, Е. А. Хабарова. Российская Федерация, М-во образования и науки, ГОУ ВПО Тюменский гос. ун-т, Ин-т дистанционного образования, Ин-т государства и права. – 2-е изд., перераб. – Тюмень: Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2011. – 302 с.
145. Шалумов М.С. Прокуратура в современном Российском государстве [Текст]: монография / М.С. Шалумов. Ин-т права и гуманитар. образования Моск. гос. ун-та экономики, статистики и информатики, Костром. обл. орг. о-ва «Знание» России. – Кострома, 2001. – 131 с.
146. Шишкин С.Н. Предпринимательско-правовые (хозяйственно-правовые) основы государственного регулирования экономики [Текст]: монография / С. Н. Шишкин. Российская акад. наук, Ин-т государства и права. – Москва: Инфотропик Медиа, 2011. – 319 с.
147. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор [Текст]: учебник / В.Б. Ястребов. – М.: Городец-издат, 2001. – 395 с.

Научные статьи, научные сообщения, тезисы

148. Агутин А.В. Общая методика прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности: понятие и содержание [Текст] / А.В. Агутин // Вестн. Нижегородского ун-та им. Н.И. Лобачевского. – 2017. – № 6. – С. 73-78.
149. Агутин А.В. Объект и предмет прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений экстремистской направленности: понятие и содержание [Текст] / Агутин А.В. // Вестн. Нижегородского ун-та им. Н.И. Лобачевского. – 2017. – № 2. – С. 98-103.
150. Агутин А.В. Понятие и цели прокурорского надзора за исполнением законов при приостановлении и возобновлении предварительного следствия и дознания [Текст] / Агутин А.В. // Актуальные вопросы производства предварительного следствия: теория и практика. – Москва: Моск. ун-т МВД России имени В.Я. Кикотя, 2019. – С. 10-21.
151. Алексеев А.И., Бессарабов В.Г., Рябцев В.П. Роль и место органов прокуратуры в системе государственных институтов Российской Федерации [Текст] / А.И. Алексеев, В.Г. Бессарабов, В.П. Рябцев // Вест. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – 2008. – № 4. – С. 44-51.
152. Амирбеков К.И. Вопросы выполнения требований Европейской конвенции по правам человека применительно к деятельности прокуроров вне уголовно-правовой сферы [Текст] / К.И. Амирбеков // сб. материалов семинара

- (24 марта 2017 г., Москва) / под общ. ред. О.С. Капинус. Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2017. – С. 65-75.
153. Амирбеков К.И. К вопросу о подмене органами прокуратуры иных государственных органов [Текст] / К.И. Амирбеков // Законность. – 2015. – № 9. – С. 40-42.
154. Амирбеков К.И., Магомедов М.А. Полномочия прокурора и их классификация [Текст] / К. И. Амирбеков, М.А. Магомедов // Юридический мир. – 2016. – № 2. – С. 39-44.
155. Артеменков В.К. Физические лица как объекты прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина [Текст] / В.К. Артеменков // Законность. – 2017. – № 11. – С. 23-27.
156. Астанин В.В. Диалектика современного состояния муниципального правотворчества [Текст] / В.В. Астанин // Российская юстиция. – 2016. – № 3. – С. 14-17.
157. Ашиткова Т.В., Бессарабов В.Г., Игонина Н.А. Особенности определения и реализации приоритетов прокурорской деятельности в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина [Текст] / Т.В. Ашиткова, В.Г. Бессарабов, Н.А. Игонина // Правовая инициатива. – 2015. – № 1. – С. 2.
158. Бондаренко В.А., Ершова В.А. Законность оспаривания представления прокурора [Текст] / В.А. Бондаренко, В.А. Ершова // Законность. – 2014. – № 6. – С. 9-12.
159. Буксман А.Э. Генеральная прокуратура Российской Федерации, библиотека прокурора: сборник материалов семинара по обмену опытом // под ред. начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации А.В. Паламарчука. М., 2015. [Электронный ресурс]. URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 01.07.2018).
160. Бут Н.Д. Прокурорский надзор за исполнением законов о защите конкуренции [Текст] / Н.Д. Бут // Вест. Ун-та прокуратуры Рос. Федерации. – 2019. – № 3. – С. 18-24.
161. Ванькаев А.Н. Место и роль прокуратуры в системе разделения властей Российской Федерации [Текст] / А.Н. Ванькаев // Российский следователь. – 2008. – № 10. – С. 32-34.
162. Васюшкин В. Пределы прокурорского надзора [Текст] / В. Васюшкин // Законность. – 2010. – № 11. – С. 15-19.
163. Викторов И.С. Прокурорский надзор за исполнением антимонопольного законодательства [Текст] / И.С. Викторов // Законность. – 2000. – № 5. – С. 7--10.
164. Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации [Текст] / А.Ю. Винокуров // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 10. – С. 52-56.
165. Винокуров А.Ю. О некоторых вопросах применения прокурорами предостережения о недопустимости нарушения закона [Текст] / А.Ю. Винокуров // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 882-889.

166. Винокуров Ю.Е. Характер прокурорско-надзорной деятельности и предпосылки повышения ее эффективности [Текст] / Ю.Е. Винокуров // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 6. – С. 619-623.
167. Винокуров Ю.Е., Плешаков А.М. К вопросу о методическом обеспечении прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства [Текст] / Ю.Е. Винокуров, А.М. Плешаков // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 11. – С. 59-62.
168. Волженкин Б.В. К вопросу о совершенствовании законодательства об ответственности за преступления в сфере экономической деятельности [Текст] / Б.В. Волженкин // Издательство Ярославского государственного университета, 2000. – С. 22-31.
169. Гадаборшева З.Б. Предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности [Текст] / З.Б. Гадаборшева // Российский следователь. – 2013. – № 9. – С. 40-42.
170. Гадаборшева З.Б. Пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере предпринимательской деятельности [Текст] / З.Б. Гадаборшева // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 8. – С. 843-846.
171. Гальченко А.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях [Текст] / А.И. Гальченко // Законность. – 2014. № 2. – С. 20-25.
172. Гулягин А.Ю. Проблемы соотношения прокурорского надзора и иного государственного контроля [Текст] / А.Ю. Гулягин // Юридический мир. – 2012. – № 4. – С. 23-25.
173. Денисова А.В. Общественно-опасные последствия преступления, предусмотренные ст. 178 УК РФ «Ограничение конкуренции» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 19.11.2017).
174. Долгополов П.С. Представление прокурора // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 19.12.2017).
175. Ергашев Е.Р. К вопросу о понятии и признаках предмета и объекта прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина [Текст] / Е.Р. Ергашев // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2011. – № 11. – С. 16-21.
176. Ергашев Е.Р. О проблемах нормативного регулирования применения постановления о возбуждении административного производства как акта прокурорского реагирования [Текст] / Е.Р. Ергашев // Бизнес, менеджмент и право. – 2012. – № 2. – С. 52-55.
177. Игониная Н.А. Противодействие сговорам на рынке закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд [Текст] / Н.А. Игониная // Законность. – 2011. – № 9. – С. 7-11.
178. Игониная Н.А., Бессарабов В.Г., Викторов И.С., Буренина О.В. К вопросу о критериях и показателях эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина [Текст] / Н.А. Игониная,

- В.Г. Бессарабов, И.С. Викторов, О.В. Буренина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 8. – С. 47-53.
179. Казарина А.Х. Прокуратура – не камень на дороге для России. Она – «маховик всего управления» [Текст] / А.Х. Казарина // Уголовное право. – 2001. – № 1. – С. 84-85.
180. Капинус О.С. Прокурорский надзор за исполнением законов: перспективы развития // Всероссийское совещание по проблемам совершенствования прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства. Генеральная прокуратура Российской Федерации, библиотека прокурора: сборник материалов семинара по обмену опытом / под ред. А.В. Паламарчука. – М., 2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 01.08.2018).
181. Капинус О.С. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития [Текст] / О.С. Капинус // Законность. – 2013. – № 7. – С. 3-9.
182. Кинев А.Ю. Уголовная ответственность за картели: практика применения статьи 178 УК РФ // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru//online/> (дата обращения: 19.02.2019).
183. Кожинский А.В. Вопросы выявления прокурором нарушений антимонопольного законодательства [Текст] / А.В. Кожинский // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 4. – С. 78-85.
184. Кожинский А.В. Вопросы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства [Текст] / А.В. Кожинский // Право и экономика. – 2015. – № 5. – С. 53-58.
185. Кожинский А.В. Вопросы состояния конкуренции на трансграничных рынках ЕАЭС (на примере деятельности Евразийской экономической комиссии в отношении Компании Caterpillar) [Текст] / А.В. Кожинский // Современная конкуренция. – 2017. – № 5. – С. 23-32.
186. Кожинский А.В. Конституционные основы конкурентного (антимонопольного законодательства) в Российской Федерации [Текст] / А.В. Кожинский // Сборник статей по материалам научно-практической конференции. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2014. – С. 82–86.
187. Кожинский А.В. Полномочия прокурора по надзору за исполнением антимонопольного законодательства [Текст] / А.В. Кожинский // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 1. – С. 64-70.
188. Кожинский А.В. Практические особенности предоставления земельных участков в аренду, находящихся в государственной собственности [Текст] / А.В. Кожинский // Актуальные проблемы права. – М., 2011. – С. 211-217.
189. Кожинский А.В. Пределы прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства [Текст] / А.В. Кожинский // Сборник материалов V Всероссийской научно-практической конференции «Деятельность прокуратуры Российской Федерации по защите прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства» (Сухаревские чтения). – М., 2019. – С. 149-155.

190. Кожинский А.В. Предмет, пределы и объекты прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства [Текст] / А.В. Кожинский // Право и экономика. – 2016. – № 5. – С. 52-57.
191. Кожинский А.В. Предмет прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства [Текст] / Кожинский А.В. // Сборник статей по итогам Международной научно-практической конференции «Верховенство права и правовое государство». – Волгоград: АМИ, 2019. – С. 37–39.
192. Коробейников Б.В. Методика, тактика и организация общего надзора [Текст] / Б.В. Коробейников // Социалистическая законность. – 1987.
193. Крашенинников С.С. Статья 10 как гражданско-правовое основание защиты конкуренции [Текст] / С.С. Крашенинников // Бизнес, Менеджмент и Право. – 2013. – № 1. – С. 110-114.
194. Кривонос А. Прокурор как участник производства по делам об административных правонарушениях [Текст] / А. Кривонос // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 1. – С. 75-82.
195. Крошкин В.Б. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/online/> (дата обращения: 19.03.2019).
196. Кучин А. Надзор за исполнением законов в сфере землепользования [Текст] / А. Кучин // Законность. – 2015. – № 1. – С. 12-15.
197. Мальков А.В. Препятствия как фактор снижения эффективности правового воздействия: понятие, признаки, классификация // Сборник научных трудов по итогам всероссийских научно-практических конференций с международным участием «Юридические препятствия в реализации прав и законных интересов» (4 июля 2014 г.) и «Юридические препятствия в реализации прав и законных интересов: технологии распознавания и преодоления» (3 июля 2015 г.). – Красноярск: «Центр информации», 2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://krasn.pravo.ru/store/doc/doc/Barriers1415.pdf> (дата обращения: 25.05.2019).
198. Маршунов М.Н. Субъекты правовых отношений в сфере прокурорского надзора [Текст] / М.Н. Маршунов // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. – 1985. – № 90.
199. Мыцыков А. Смысл реформ – повышение эффективности надзора [Текст] / А. Мыцыков // Законность. – 2007. – № 1. – С. 2-6.
200. Низовцев А. Надзор за исполнением антимонопольного законодательства [Текст] / А. Низовцев // Законность. – 2006. – № 5. – С. 24–25.
201. Ответственность за нарушения антимонопольного законодательства: проблемы теории и практики / ответ. ред. С.В. Максимов, С.А. Пузыревский // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.11.2018).
202. Паламарчук А.В. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав предпринимателей [Текст] / А.В. Паламарчук // Законность. – 2014. – № 5. – С. 3-7.

203. Паламарчук А.В. Задачи прокурорского надзора за исполнением миграционного законодательства [Текст] / А.В. Паламарчук // Законность. – 2014. – № 1. – С. 9-13.
204. Паламарчук А.В. Особенности прокурорского надзора в условиях экономических санкций [Текст] / А.В. Паламарчук // Законность. – 2015. – № 3. – С. 3-6.
205. Панченко В.Ю., Макачук И.Ю. Предостережение как правовое средство [Текст] / В.Ю. Панченко, И.Ю. Макачук // Законность. – 2013. – № 6. – С. 13-18.
206. Панченко В.Ю., Макачук И.Ю. Представление как правовое средство [Текст] / В.Ю. Панченко, И.Ю. Макачук // Законодательство и экономика. – 2014. – № 6. – С. 36-46.
207. Смирнов А.Ф. К вопросу о власти прокурора [Текст] / А.Ф. Смирнов // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 5. – С. 133-137.
208. Соколов М.А. Некоторые особенности координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией // Проблемы координации прокурором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: сб. материалов круглого стола. [Текст] / А.Ф. Смирнов. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. – С. 110-114.
209. Субанова Н.В. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях: новое в практике [Текст] / Н.В. Субанова // Законность. – 2016. – № 9. – С. 12-16.
210. Субанова Н.В. К вопросу об осуществлении прокуратурой функции административного преследования [Текст] / Н.В. Субанова // Закон России: опыт, анализ, практика. – 2015. – № 4. – С. 67-73.
211. Субанова Н.В. Определение прокурора об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении [Текст] / Н.В. Субанова // Законность. – 2011. – № 1. – С. 19-21.
212. Тотьев К. Уголовная ответственность за монополистическую деятельность [Текст] / К. Тотьев // Хозяйство и право. – 1998. – № 6. – С. 57-61.
213. Трошина Н.В. Направления совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями [Текст] / Н.В. Трошина // Российский следователь. – 2016. – № 7. – С. 45-48.
214. Тухватуллин Т.А. Полномочия прокурора по административному преследованию за правонарушения в экономической сфере [Текст] / Т.А. Тухватуллин // Административное право и процесс. – 2015. – № 8. – С. 49-53.
215. Филипенко С.В. Проблемы подготовки и реализации протеста прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов [Текст] / С.В. Филипенко // Российский юридический журнал. – 2014. – № 3. – С. 128-133.
216. Филипенко С.В. Признаки актов прокурорского реагирования [Текст] / С.В. Филипенко // Российский юридический журнал. – 2014. – № 6. – С. 139-141.

217. Хатов Э.Б. О составе координационного совещания руководителей правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Проблемы координации прокурором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: сб. материалов круглого стола. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. – С. 75-83.
218. Хатов Э.Б. Проблемы и принципы выбора приоритетов прокурорской деятельности [Текст] / Э.Б. Хатов // Современное право. – 2014. – № 10. – С. 55-59.
219. Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственность [Текст] / М.С. Шалумов // Государство и право. – 1999. – № 1. – С. 79-85.
220. Шобухин В.Ю. Полномочия прокурора: актуальные проблемы правового регулирования [Текст] / В.Ю. Шобухин // Современное право. – 2013. – № 11. – С. 35-38.
221. Янчуркин О.В. Меры прокурорского реагирования на факты нарушений законодательства, регулирующего управление и распоряжение государственной и муниципальной собственностью [Текст] / О.В. Янчуркин // Законность. – 2014. – № 9. – С. 14-18.

Интернет-ресурсы

222. Справочно-правовая система «Гарант». www.garant.ru.
223. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». www.consultant.ru.
224. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2015 год // URL: <https://fas.gov.ru/documents/589902> (дата обращения: 17.04.2019).
225. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2016 год // URL: <https://fas.gov.ru/documents/596439> (дата обращения: 17.05.2019).
226. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2017 года // URL: <https://fas.gov.ru/documents/658027> (дата обращения: 01.06.2019).
227. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29.10.2015 № 375-V // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38259854 (дата обращения: 17.05.2019).
228. Заседание Госсовета по вопросу развития конкуренции // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57205> (дата обращения: 01.12.2018).
229. Регламент Европейской Комиссии от 25.6.2014: Руководство по ограничениям конкуренции «по объектам». URL: http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/de_minimis_notice_annex.pdf (дата обращения: 17.06.2018).
230. Энциклопедический словарь экономики и права. URL: <http://enc-dic.com/ecolaw/Antimonopolnoe-zakonodatelstvo-12797.html> (дата обращения: 17.05.2018).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Результаты анкетирования прокурорских работников по проблемам прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства

Опрос проводился в 2019 году посредством анкетирования сотрудников органов прокуратуры, которые проходили обучение на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Университета прокуратуры Российской Федерации (199 работников прокуратуры).

Среди анкетироваемых были работники прокуратур субъектов Российской Федерации, прокуратур районов и городов.

1. Как Вы оцениваете состояние законности за исполнением антимонопольного законодательства в Вашем регионе? (выберите один или несколько вариантов из перечисленных вариантов или предложите свои варианты)

01	Отлично	4	2%
02	Хорошо	52	26%
03	Удовлетворительно	127	64%
04	Не удовлетворительно	14	7%
05	Иное (укажите, что именно)	2	1%

2. Выявлялись ли Вами лично или прокуратурой, в которой Вы служите, нарушения антимонопольного законодательства? Если да, то как часто? (выберите один или несколько вариантов из перечисленных или предложите свои варианты)

06	Выявлялись неоднократно	38	19%
07	Выявлялись изредка	129	65%
08	Не выявлялись	14	7%
09	Информацией не располагаю	16	8%

3. Назовите источники, из которых органы прокуратуры наиболее часто получают информацию о нарушениях антимонопольного законодательства, на основании которой проводится прокурорская проверка исполнения антимонопольного законодательства? (выберите из перечисленных вариантов не более трех вариантов или предложите свои)

10	Обращения граждан	86	21,18%
11	Обращения юридических лиц	116	28,57%
12	Письма органов контроля (надзора)	62	15,27%
13	Публикации средств массовой информации	22	5,42%
14	Судебные решения	6	1,48%
15	Материалы уголовных, гражданских, арбитражных дел, дел об административных правонарушениях	16	3,94%
16	Материалы прокурорских проверок	98	24,14%
17	Иное (укажите, что именно)	0	0%

4. Какие из перечисленных факторов, по Вашему мнению, способствуют нарушениям антимонопольного законодательства? (выберите один или несколько вариантов из перечисленных или предложите свои варианты)

18	Несовершенство законодательства	96	38,4%
19	Проявление коррупции	44	17,6%
20	Недостатки в деятельности антимонопольных органов	110	44%
21	Иное (укажите конкретно)	0	0%

5. Какие из перечисленных нарушений антимонопольного законодательства выявлялись в Вашем регионе? (выберите один или несколько вариантов из перечисленных или предложите свои варианты)

22	Нарушение установленного порядка проведения государственных закупок, товаров и услуг	158	33,76%
23	Нарушение установленного порядка проведения закупок, товаров и услуг организациями с наибольшей долей участия государства в данных организациях	28	5,98%
24	Нарушение установленного порядка при реализации, передаче в аренду или безвозмездное пользование государственного или муниципального имущества	80	17,09%

25	Нарушение установленного порядка предоставления государственной или муниципальной преференции	22	4,7%
26	Недобросовестная конкуренция	40	8,55%
27	Злоупотребление доминирующим положением хозяйствующим субъектом	36	7,69%
28	Заключение ограничивающих конкуренцию соглашений между хозяйствующими субъектами, в том числе сговоры на торгах	48	10,26%
29	Заключение ограничивающих конкуренцию соглашений или совершение согласованных действий федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов или организаций, а также государственными внебюджетными фондами, подразделениями Центрального банка Российской Федерации	14	2,99%
30	Издание ограничивающих конкуренцию актов и совершение действий (бездействия) федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными субъектами, осуществляющими функции указанных органов или организаций, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственными внебюджетными фондами, подразделениями Центрального банка Российской Федерации	42	8,98%
31	Иное (укажите, что именно)	0	0%

6. Относится ли, по Вашему мнению, надзор за исполнением антимонопольного законодательства к числу приоритетных направлений прокурорского надзора?

32	Да	153	76,5%
----	----	-----	-------

33	Нет	46	23,5%
----	-----	----	-------

7. Какая из перечисленных мер прокурорского реагирования, на Ваш взгляд, является наиболее эффективной при осуществлении надзора за исполнением антимонопольного законодательства? (выберите один или несколько вариантов из перечисленных или предложите свои варианты)

34	Принесение протестов	32	7,58%
35	Предъявление исковых заявлений и заявлений в суд, арбитражный суд	94	22,27%
36	Внесение представлений об устранении нарушений законов	44	10,42%
37	Объявление предостережений	18	4,3%
38	Внесение постановления о направлении материалов проверки в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке ст. 37 УПК РФ	74	17,53%
39	Вынесение постановления о возбуждении дела об административном правонарушении	94	22,27%
40	Передача материалов прокурорской проверки в антимонопольный орган	66	15,63%

8. Выносились ли прокурорами вашего района (города), региона или их заместителями по материалам прокурорских проверок постановления о возбуждении дела об административном правонарушении по статьям 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ, предусматривающим административную ответственность за нарушение антимонопольного законодательства?

41	Да	80	40,5%
42	Нет	119	59,5%

9. При положительном ответе на вопрос № 8 прошу ответить на следующий вопрос: рассматривались ли в соответствии с ч. 1.2 и ч. 1.2-1 ст. 28.1 КоАП РФ эти материалы, до вынесения прокурором по ним постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, комиссией антимонопольного органа с вынесением решения, подтверждающего наличие в этих материалах состава хотя бы одного из указанных в вопросе № 8 административного правонарушения?

43	Да	38	47,5%
----	----	----	-------

44	Нет	42	52,5%
----	-----	----	-------

10. При отрицательном ответе на вопрос № 9 прошу ответить на следующий вопрос: имелись ли случаи обжалования в судебном порядке указанных в вопросе № 8 постановлений прокурора и удовлетворялись ли судом такие жалобы?

45	Да, были такие случаи и жалобы удовлетворялись	6	14,28%
46	Да, были такие случаи, но жалобы не удовлетворялись	2	4,76%
47	Нет, не было случаев обжалования	34	80,96%

11. Являются ли нормы ч. 1.2 ст. 28.1 и ч. 1.2-1 ст. 28.1 КоАП РФ, запрещающие прокурору возбуждать дело об административном правонарушении по ст. 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ, предусматривающим административную ответственность за нарушение антимонопольного законодательства, в отсутствие решения комиссии антимонопольного органа, законодательной ошибкой в правовом регулировании прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства?

48	Да	106	53,5%
49	Нет	93	46,5%

12. Что препятствует эффективному осуществлению надзора за исполнением антимонопольного законодательства? (выберите один или несколько вариантов из перечисленных или предложите свои варианты)

50	Сложность антимонопольного законодательства	110	39,86%
51	Несовершенство антимонопольного законодательства	74	26,8%
52	Отсутствие четких методических рекомендаций	50	18,12%
53	Недостаточное знание прокурорскими работниками норм антимонопольного законодательства	42	15,22%
54	Иное	0	0%

13. Что бы могло способствовать повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства? (выберите один или несколько вариантов из перечисленных или предложите свои варианты)

55	Увеличить штатную численность прокурорских работников	82	31,05%
56	Совершенствовать взаимодействие с органами административной юрисдикции	100	37,88%
57	Наделить прокуроров дополнительными полномочиями (какими?)	4	1,52%
58	Обеспечить работников прокуратуры методическими рекомендациями	78	29,55%
59	Иные меры (какие?)	0	0%

14. Как вы оцениваете эффективность деятельности органов ФАС России?

60	Отлично	0	0%
61	Хорошо	52	26%
62	Удовлетворительно	129	65%
63	Не удовлетворительно	18	9%

15. Выявлялись ли в Вашем регионе нарушения, связанные с заключением ограничивающих конкуренцию соглашений между хозяйствующими субъектами (картелей)?

64	Да	54	27%
65	Нет	145	73%

16. В случае положительного ответа на вопрос № 15 прошу ответить, какие меры прокурорского реагирования применялись для их устранения?

66	Приносились протесты	0	0%
67	Предъявлялись иски, заявления и заявления в суд, арбитражный суд	2	3,7%
68	Вносились представления об устранении нарушений законов	10	18,52%
69	Объявлялись предостережения	0	0%
70	Выносились постановления о направлении материалов проверки в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке ст. 37 УПК РФ	6	11,11%

71	Возбуждались дела об административных правонарушениях по ч. 1.2 и ч. 1.2-1 ст. 28.1 КоАП РФ	16	29,63%
72	Передавались материалы в антимонопольные органы	20	37,04%

17. Есть ли, по Вашему мнению, необходимость заключения соглашения о взаимодействии между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и ФАС России?

73	Да	169	85%
74	Нет	16	8%
75	Не знаю	14	7%

18. Осуществляется ли в Вашем регионе прокуратурой координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с картелями в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции»?

76	Осуществляется	132	66%
77	Не осуществляется	67	34%

19. При положительном ответе на вопрос № 18 прошу ответить на вопрос: в каких формах осуществляется прокуратурой координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с картелями?

78	В форме координационных совещаний	86	65,15%
79	В форме создания межведомственных рабочих групп	6	4,55%
80	В форме проведения межведомственных совещаний	40	30,3%
81	В форме проведения совместной учебы	0	0%
82	В форме издания совместных организационных, методических, информационных документов	0	0%
83	В форме проведения семинаров	0	0%
84	Иное	0	0%

20. Есть ли необходимость в прокурорском отчете формы 511 ОН отражать в отдельной строке выявленные прокурором нарушения антимонопольного законодательства?

85	Да	161	81%
86	Нет	38	19%

21. Ваш стаж работы в органах прокуратуры?

87	До 5 лет	20	10%
88	5–10 лет	84	42%
89	Более 10 лет	95	48%

22. Место Вашей работы?

90	Прокуратура субъекта Российской Федерации, приравненная к ней прокуратура	119	60%
91	Прокуратура города, района, приравненная к ней прокуратура	80	40%

Результаты анкетирования работников антимонопольных органов по проблемным вопросам исполнения антимонопольного законодательства

Опрос проводился в 2019 году посредством анкетирования сотрудников антимонопольных органов центрального аппарата ФАС России и территориальных управлений ФАС России (191 сотрудник антимонопольных органов).

Анкетирование проводилось среди сотрудников центрального аппарата ФАС России и ее территориальных органов.

1. Как Вы оцениваете состояние законности в сфере исполнения антимонопольного законодательства в Вашем регионе? (выберите один или несколько вариантов из перечисленных вариантов или предложите свои варианты)

1	Отлично	10	5%
2	Хорошо	151	79%
3	Удовлетворительно	30	16%
4	Не удовлетворительно	0	0%
5	Иное (укажите, что именно)	0	0%

2. Из каких источников Вы наиболее часто получаете информацию о нарушениях законов в сфере антимонопольного законодательства? (выберите один или несколько вариантов из перечисленных вариантов или предложите свои варианты)

6	Обращения граждан	30	16%
7	Обращения юридических лиц	140	68%
8	Письма других органов контроля (надзора)	30	16%
9	Публикации средств массовой информации	0	0%

3. Какие факторы, по Вашему мнению, способствуют нарушениям антимонопольного законодательства? (выберите один или несколько вариантов из перечисленных вариантов или предложите свои варианты)

10	Несовершенство законодательства	120	63%
11	Проявление коррупции	10	5%

12	Недостатки в деятельности антимонопольных органов	10	5%
13	Незнание антимонопольного законодательства	51	27%
14	Иное	0	0%

4. Какие нарушения антимонопольного законодательства в основном выявляются антимонопольными органами? *(выберите один или несколько вариантов из перечисленных вариантов или предложите свои варианты)*

15	Нарушение установленного порядка проведения государственных закупок, товаров и услуг	60	22,06%
16	Нарушение установленного порядка проведения закупок, товаров и услуг организациями с наибольшей долей участия государства в данных организациях	30	11,03%
17	Нарушения установленного порядка при реализации, передаче в аренду или безвозмездное пользование государственного или муниципального имущества	20	7,36%
18	Нарушения установленного порядка предоставления государственной или муниципальной преференции	22	8,09%
19	Недобросовестная конкуренция	30	11,02%
20	Злоупотребление доминирующим положением хозяйствующим субъектом	28	10,29%
21	Заключение ограничивающих конкуренцию соглашений между хозяйствующими субъектами, в том числе сговоры на торгах	40	14,7%
22	Заключение ограничивающих конкуренцию соглашений или совершение согласованных действий федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов или организаций, а также государственными внебюджетными фондами, подразделениями Центрального банка Российской Федерации	22	8,09%

23	Издание ограничивающих конкуренцию актов и совершение действий (бездействия) федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными субъектами, осуществляющими функции указанных органов или организаций, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственными внебюджетными фондами, подразделениями Центрального банка Российской Федерации	20	7,35%
24	Иное (укажите, что именно)	0	0%

5. Поступают ли к Вам от органов прокуратуры материалы о нарушениях антимонопольного законодательства?

25	Да	141	74%
26	Нет	50	26%

6. По каким видам нарушений антимонопольного законодательства поступают материалы проверок от органов прокуратуры (в случае их поступления)? (выберите один или несколько вариантов из перечисленных вариантов или предложите свои варианты)

27	Нарушение установленного порядка проведения государственных закупок, товаров и услуг	56	28%
28	В том числе, нарушение установленного порядка проведения закупок, товаров и услуг организациями с наибольшей долей участия государства в данных организациях	30	15%
29	Нарушения установленного порядка при реализации, передаче в аренду или безвозмездное пользование государственного или муниципального имущества	20	10%
30	Нарушения установленного порядка предоставления государственной или муниципальной преференции	20	10%
31	Недобросовестная конкуренция	16	8%
32	Злоупотребление доминирующим положением хозяйствующим субъектом	10	5%

33	Заключение ограничивающих конкуренцию соглашений между хозяйствующими субъектами, в том числе сговоры на торгах	20	10%
34	Заключение ограничивающих конкуренцию соглашений или совершение согласованных действий федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов или организаций, а также государственными внебюджетными фондами, подразделениями Центрального банка Российской Федерации	10	5%
35	Издание ограничивающих конкуренцию актов и совершение действий (бездействия) федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными субъектами, осуществляющими функции указанных органов или организаций, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственными внебюджетными фондами, подразделениями Центрального банка Российской Федерации	18	9%
36	Иное (укажите, что именно)	0	0%

7. Направлялись ли в антимонопольные органы постановления прокуроров о возбуждении дел об административном правонарушении по статьям 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ, предусматривающим административную ответственность за нарушение антимонопольного законодательства, вынесенные на основании материалов прокурорской проверки без предварительного рассмотрения их в комиссии антимонопольного органа?

37	Да	30	16%
38	Нет	161	84%

8. При положительном ответе на вопрос № 7 прошу ответить на следующий вопрос: имелись ли случаи обжалования в судебном порядке

указанных в вопросе № 7 постановлений прокурора и удовлетворялись ли судом такие жалобы?

39	Да, были такие случаи и жалобы удовлетворялись	4	13,34%
40	Да, были такие случаи, но жалобы не удовлетворялись	20	66,66%
41	Нет, не было случаев обжалования	6	20%

9. По поступившим в антимонопольные органы от прокуроров постановлениям о возбуждении дела об административном правонарушении по ст. 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ какие принимались решения комиссиями антимонопольных органов?

42	Рассматривались на заседаниях комиссий антимонопольного органа с вынесением решения о принятии мер к нарушителю закона в пределах своей компетенции.	24	80%
43	Не рассматривались на заседаниях комиссии антимонопольного органа и возвращались прокурору из-за нарушения прокурором порядка, предусмотренного ч. 1.2. ст. 28.1. КоАП РФ и ч. 1.2-1 ст.28.1 КоАП РФ	6	20%

10. Направлялись ли материалы о нарушении антимонопольного законодательства в следственные органы или органы дознания для возбуждения уголовного дела по признакам преступления, предусмотренного ст. 178 УК РФ «Ограничение конкуренции»?

44	Да, направлялись?	39	20%
45	Нет, не направлялись	152	80%

11. Как антимонопольный орган определяет, причинило ли заключенное ограничивающее конкуренцию соглашение (картель) крупный или особо крупный ущерб либо повлекло извлечение дохода в крупном размере или особо крупном размере для последующего направления материалов в следственные органы или органы дознания для возбуждения уголовного дела в отношении руководителей хозяйствующих субъектов по признакам преступления, предусмотренного ст. 178 УК РФ «Ограничение конкуренции»?

46	Не определяет, так как этого не требует закон для картелей	172	90%
----	--	-----	-----

47	Определяет путем арифметического подсчета размера ущерба или дохода с привлечением для этого специалистов в сфере экономики, бухгалтерии, финансов	13	7%
48	Иным путем. Указать каким	6 Путем арифметического подсчета ущерба или дохода	3%

12. Что бы могло способствовать эффективности деятельности органов ФАС в осуществлении контроля в антимонопольной сфере?

49	Увеличить штатную численность сотрудников антимонопольного органа	58	30%
50	Совершенствовать взаимодействие с органами административной юрисдикции и правоохранительными органами	133	70%
51	Наделить сотрудников дополнительными полномочиями (какими?)	0	0%

13. Выявлялись ли в Вашем регионе (городе) антимонопольные нарушения Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» от 28.12.2009 № 381-ФЗ?

52	Да	152	80%
53	Нет	39	20%

14. Как вы оцениваете эффективность деятельности органов ФАС России?

54	Отличная	28	15%
55	Хорошая	153	80%
56	Неэффективная	10	5%

15. Необходимо ли заключить соглашение о взаимодействии между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и ФАС России?

57	Да	172	90%
----	----	-----	-----

58	Нет	19	10%
----	-----	----	-----

16. Ваш стаж работы в антимонопольных органах?

59	До 5 лет	133	70%
60	5–10 лет	38	20%
61	Более 10 лет	20	10%

17. Место Вашей работы?

62	Центральный аппарат ФАС России	100	52%
63	Территориальный орган ФАС России	91	48%

Антимонопольный орган по тексту – Федеральная антимонопольная служба и ее территориальные органы в субъектах Российской Федерации.

Проект

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**

**О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В КОДЕКС РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Принят
Государственной Думой
«__» _____ года

Одобен
Советом Федерации
«__» _____ года

Статья 1

Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195 (Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 1 (часть I), ст. 1; 2015, № 29 (часть I), ст. 4376) следующие изменения:

1) часть 1.2 статьи 28.1 после слов «...законодательства Российской Федерации» дополнить словами следующего содержания «за исключением возбуждения дел об административных правонарушениях прокурором»;

2) часть 1.2-1 статьи 28.1 после слов «...утвержденный Правительством Российской Федерации» дополнить словами следующего содержания «за исключением возбуждения дел об административных правонарушениях прокурором».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту Федерального закона «О внесении изменений в
Кодекс Российской Федерации
об административных правонарушениях»**

Сложилась практика, при которой прокуроры, выявив признаки нарушений антимонопольного законодательства, за которые предусмотрена

ответственность статьями 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33 и 14.40 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), возбуждают административное производство по этим статьям без принятия решения комиссии антимонопольного органа, хотя согласно части 1.2 статьи 28.1 КоАП РФ и части 1.2-1 ст. 28.1 КоАП РФ такое решение является обязательным условием для возбуждения прокурором дела об административном правонарушении, чего не требуется для возбуждения дел прокурором по другим административным правонарушениям. В результате такой практики судами по формальным основаниям отменяются в отдельных случаях постановления прокуроров при обжаловании лицом, в отношении которого вынесено такое постановление.

Данные положения противоречат сущности прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, противоречат статье 28.4 КоАП РФ, согласно которой при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации, зачастую приводит к отрицательным последствиям и сдерживает повышение эффективности прокурорского надзора.

Следовательно, правовые положения частей 1.2 и 1.2-1 статьи 28.1 КоАП РФ, запрещающие прокурору по материалам прокурорского надзора возбуждать производство об административном правонарушении по статьям 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ без принятия комиссией антимонопольного органа решения об установлении в материалах прокурорской проверки фактов нарушения антимонопольного законодательства, являются нонсенсом в правовом регулировании прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства, так как прокурор, возбудив названное производство, при этом не применяет наказание, а лишь инициирует правовую процедуру его применения по результатам своей надзорной деятельности, прокурор не подменяет антимонопольный орган, не вторгается в его компетенцию, так как принятие окончательного решения о наличии-отсутствии в действиях лица состава административного правонарушения и о применении-неприменении к лицу наказания остается прерогативой комиссии антимонопольного органа.

По этим причинам указанные нормы КоАП РФ требуют внесения изменений.

ФИНАНСОВОЕ ОБОСНОВАНИЕ

Реализация проекта Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» не потребует финансовых затрат, покрываемых за счет средств федерального бюджета.

ПЕРЕЧЕНЬ

законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, изменению или принятию в связи с принятием федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»

Принятие Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» не потребует принятия, изменения или признания утратившими силу иных нормативных правовых актов федерального законодательства.

Проект

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**

**О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
«О ЗАЩИТЕ КОНКУРЕНЦИИ»**

Принят
Государственной Думой
«__» _____ года

Одобен
Советом Федерации
«__» _____ года

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 26 июля 2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 31, ст. 3434; 2009, № 29, ст. 3601; № 52, ст. 6450; 2011, № 27, ст. 3880; № 50, ст. 7343; 2013, № 52, ст. 6988; 2015, № 41, ст. 5629) следующие изменения:

1) дополнить статью 11 частью одиннадцатой следующего содержания:

«Координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с картелями осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры.»;

2) дополнить часть 5.1 статьи 45 новым абзацем следующего содержания:

«По делам о нарушениях антимонопольного законодательства, выразившихся в заключении ограничивающих конкуренцию соглашений (картелей), антимонопольный орган в каждом случае определяет сумму извлеченного дохода или сумму нанесенного ущерба от заключения таких соглашений (картелей).»;

3) дополнить часть 5.1 статьи 45 новым абзацем следующего содержания:

«антимонопольный орган информирует органы прокуратуры о направленных в правоохранительные органы материалах по делам о картельных соглашениях, которые могут содержать признаки преступления по ст. 178 УК РФ «Ограничение конкуренции».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту федерального закона «О внесении изменений в
Федеральный закон "О защите конкуренции"»

Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (далее – Указ № 618) поручено Генеральной прокуратуре РФ координировать деятельность правоохранительных органов по предупреждению и пресечению ограничивающих конкуренцию соглашений (картелей), запрещенных в соответствии с антимонопольным законодательством (пп. «б» п. 8 Указа № 618), за которые предусмотрена законом как уголовная, так и административная ответственность.

Таким образом, Указ № 618 рекомендует расширить предмет координации органами прокуратуры деятельности правоохранительных органов, предусмотренный пунктом 1 статьи 8 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), включив в его содержание координацию борьбы не только с преступлениями, но и с административными правонарушениями в сфере рыночной конкуренции.

Согласно положению пункта 1 статьи 8 Закона о прокуратуре прокуроры координируют деятельность правоохранительных органов только по борьбе с преступностью.

Результаты реализации функции прокуратуры по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью имеют важное значение для совершенствования прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства. Имеются социальные, экономические и политические основания расширения координации деятельности органами прокуратуры в антимонопольной сфере путем включения в нее координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с ограничивающими конкуренцию соглашениями (картелями), не образующими состав преступления, что и предусмотрено Указом № 618.

Следовательно, возникла необходимость дополнить Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» нормой, возлагающей на Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров осуществление координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с ограничивающими конкуренцию соглашениями (картелями).

Для привлечения к уголовной ответственности по ст. 178 Уголовного кодекса Российской Федерации «Ограничение конкуренции» одним из условий является наступление от такого правонарушения причинение крупного ущерба или особо крупного ущерба гражданам, организациям или государству либо извлечение дохода в крупном размере или в особо крупном размере.

При этом для привлечения к административной ответственности за такое же нарушение, предусмотренное статьей ст. 14.32 Кодекса Российской

Федерации об административных правонарушениях, достаточно наличие одного последствия, предусмотренного п. 1–5 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Закон при этом не обязывает антимонопольный орган определять размер причиненного ущерба или полученного дохода от заключенного, ограничивающего конкуренцию соглашения (картеля).

Из-за такой правовой неопределенности сложилась противоречивая практика борьбы с ограничивающими конкуренцию соглашениями (картелями). Комиссия по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства, образуемая в антимонопольном органе, по результатам рассмотрения таких дел передает не все материалы о нарушениях антимонопольного законодательства в следственные органы, а передает выборочно, по своему усмотрению, не руководствуясь определенными четкими критериями по размеру ущерба или дохода, а следственные органы по переданным материалам не возбуждают уголовные дела без определения размера причиненного ущерба или определения размера полученного дохода от заключенного ограничивающего конкуренцию соглашения (картеля), так как для этого согласно диспозиции ст. 178 Уголовного кодекса Российской Федерации требуется наличие определенного (крупного или особо крупного) их размера.

Следственные органы, получив такие материалы от антимонопольного органа, должны для установления размеров ущерба или дохода, необходимых для квалификации деяния по статье 178 УК РФ, обращаться к специалистам тех же антимонопольных или других органов, так как для этого требуются специальные познания.

В результате наблюдается формальный подход к борьбе с ограничивающими конкуренцию соглашениями (картелями), что сдерживает повышение уровня состояния законности в данной сфере.

Для решения данной проблемы целесообразно в законе обязать антимонопольный орган при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства по ограничивающим конкуренцию соглашениям (картелям) в каждом случае определять сумму извлеченного дохода или сумму нанесенного ущерба от заключенного ограничивающего конкуренцию соглашения (картеля).

Предлагается обязать антимонопольный орган информировать органы прокуратуры о рассмотренных делах по картельным соглашениям и сообщать количество переданных дел по картельным соглашениям в следственные органы.

К примеру, в Республике Казахстан согласно п. 1 ч. 1 ст. 90-5 указанного Предпринимательского кодекса предусмотрено, что антимонопольный орган информирует правоохранительные органы о выявленных фактах правонарушений в области защиты конкуренции.

Так предлагается закон № 135-ФЗ дополнить положением, возлагающим на органы ФАС России обязанность информировать органы прокуратуры при направлении в правоохранительные органы материалов по делам о

картельных соглашениях, которые могут содержать признаки преступления по ст.178 УК РФ «Ограничение конкуренции».

Данное положение будет способствовать более эффективной результативности прокурорского надзора за исполнением законов.

ФИНАНСОВОЕ ОБОСНОВАНИЕ

Реализация проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О защите конкуренции"» не потребует финансовых затрат, покрываемых за счет средств федерального бюджета.

ПЕРЕЧЕНЬ

законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, изменению или принятию в связи с принятием федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О защите конкуренции"»

Принятие Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» не потребует принятия, изменения или признания утратившими силу иных нормативных правовых актов федерального законодательства.

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

от _____ года № _____

ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА

от _____ года № _____

СОГЛАШЕНИЕ

О взаимодействии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
и Федеральной антимонопольной службы в сфере применения
антимонопольного законодательства

Генеральная прокуратура Российской Федерации в лице Генерального прокурора Российской Федерации Ф.И.О., действующего на основании Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», с одной стороны, и Федеральная антимонопольная служба в лице Руководителя Федеральной антимонопольной службы Ф.И.О. (далее – ФАС России), действующего на основании Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного Постановлением Правительства от 30.06.2004 № 331 с другой стороны, в дальнейшем именуемые Сторонами, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», и иными принятыми в их исполнение нормативными правовыми актами Российской Федерации и решениями высших должностных лиц Российской Федерации, исходя из взаимной заинтересованности в налаживании эффективного сотрудничества между Сторонами, в целях повышения законности на территории Российской Федерации, единства экономического пространства, развития добросовестной конкуренции, необходимости согласованных действий, направленных на борьбу с нарушениями антимонопольного законодательства, заключили Соглашение о нижеследующем.

Статья 1

Предметом настоящего Соглашения является организация взаимодействия, в том числе информационного, Сторон при решении задач, вытекающих из указанных в преамбуле настоящего Соглашения нормативных правовых актов либо предусмотренных решениями высших должностных лиц Российской Федерации.

Статья 2

Стороны при организации взаимодействия и взаимного обмена информацией руководствуются следующими принципами и требованиями:

использование получаемой в рамках настоящего Соглашения информации только в служебных целях;

взаимодействие осуществляется на основе законности, профессионализма и конфиденциальности;

обмен информацией между Сторонами, реализуемый в рамках настоящего Соглашения, осуществляется с учетом соблюдения требований законодательства Российской Федерации о защите информации;

своевременность и оперативность передачи сведений, определенных настоящим Соглашением; передача информации, полученной в рамках настоящего Соглашения, третьей стороне должна осуществляться только с письменного согласия Стороны, представившей эту информацию, за исключением случаев передачи информации в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации;

обязательность исполнения достигнутых Сторонами договоренностей.

Статья 3

1. Взаимодействие Сторон осуществляется на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации.

2. На федеральном уровне вопросы взаимодействия относятся к компетенции:

2.1. Генерального прокурора Российской Федерации, его первого заместителя и заместителей, начальников главных управлений, управлений, отделов (на правах управлений, в составе управлений) Генеральной прокуратуры Российской Федерации, заместителя Генерального прокурора Российской Федерации – Главного военного прокурора, первого заместителя Главного военного прокурора, заместителей Главного военного прокурора.

2.2. Руководителя ФАС России, его заместителей, начальников управлений центрального аппарата ФАС России.

3. На территориальном уровне вопросы взаимодействия относятся к компетенции:

3.1. Прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним специализированных прокуроров (кроме военных). При необходимости получения информации прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним специализированные прокуроры (кроме военных) направляют запрос в территориальные органы ФАС России, для получения информации из центрального аппарата ФАС России обращаются в

профильные подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Военные прокуроры при необходимости получения информации из центрального аппарата ФАС России для подготовки соответствующего запроса обращаются в Главную военную прокуратуру. ФАС России и ее территориальные подразделения представляют информацию по запросам непосредственно прокурорам, их инициировавшим.

4. В целях организации взаимодействия Стороны могут:

4.1. Обмениваться опытом работы по направлениям, определенным настоящим Соглашением, в том числе путем проведения конференций, семинаров, рабочих встреч и иных мероприятий.

4.2. Создавать специальные межведомственные рабочие группы для решения определенных задач.

4.3. Разрабатывать и осуществлять комплекс организационных и разъяснительных мер для совместного решения вопросов, определенных предметом настоящего Соглашения.

4.4. Проводить обсуждение и подготовку предложений по разработке нормативных правовых актов.

4.5. Осуществлять в установленном порядке обмен информацией, представляющей взаимный интерес, необходимой для реализации полномочий каждой из Сторон в рамках предмета взаимодействия, определенного настоящим Соглашением. Обмен информацией может осуществляться как путем взаимного представления информации по запросам, так и путем инициативного направления информации.

4.6. Осуществлять иные не противоречащие законодательству Российской Федерации действия (обмен статистическими и справочными материалами, нормативными правовыми актами, методическими рекомендациями, представляющими взаимный интерес).

4.7. Органы прокуратуры и органы ФАС России при необходимости проводят совместные проверки органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных организаций, наделенных данными полномочиями, хозяйствующих субъектов (особенно при выявлении признаков антиконкурентных соглашений).

5. Порядок взаимодействия Сторон при осуществлении обмена информацией определяется двусторонним Протоколом информационного обмена, являющимся неотъемлемой частью Соглашения после его подписания уполномоченными лицами Сторон. Все изменения и дополнения к Протоколу информационного обмена вносятся по взаимному согласию

Сторон путем подписания дополнений к Протоколу информационного взаимодействия обмена.

6. Отдельные вопросы взаимодействия по определенным направлениям могут регламентироваться дополнительными протоколами к настоящему Соглашению, являющимися его неотъемлемыми частями. Дополнительные протоколы подписываются заместителем Генерального прокурора Российской Федерации и заместителем руководителя ФАС России, курирующими вопросы, по которым они заключаются.

Статья 4

Стороны обязуются:

Федеральная антимонопольная служба:

- информировать Генеральную прокуратуру Российской Федерации по рассмотренным делам о нарушениях антимонопольного законодательства, в том числе, выразившихся в заключении ограничивающих конкуренцию картельных соглашений;

- по результатам рассмотрения дел по картельным соглашениям антимонопольный орган в каждом случае определяет сумму извлеченного дохода или сумму нанесенного ущерба от заключения картельных соглашений;

- информировать органы прокуратуры о направленных в правоохранительные органы материалах по делам о картельных соглашениях, которые могут содержать признаки преступления по ст. 178 УК РФ «Ограничение конкуренции».

- сообщать о поступивших материалах, в которых прокурором возбуждалось производство об административном правонарушении по ст. 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях без принятия комиссией антимонопольного органа решения об установлении в материалах прокурорской проверки фактов нарушения антимонопольного законодательства;

- предоставлять Генеральной прокуратуре Российской Федерации справочные и аналитические материалы по вопросам выявления, предупреждения и пресечения нарушений антимонопольного законодательства;

- направлять в Генеральную прокуратуру Российской Федерации информацию и материалы об отмененных в судах решениях антимонопольных органов по делам о нарушении антимонопольного

законодательства, с приложением решений антимонопольных органов и судебных решений;

Генеральная прокуратура Российской Федерации:

- использовать информацию Федеральной антимонопольной службы для принятия мер прокурорского реагирования;

- анализировать информацию антимонопольных органов по рассмотренным делам о нарушениях антимонопольного законодательства, в том числе, выразившихся в заключении ограничивающих конкуренцию картельных соглашениях;

- анализировать правомерность направленных антимонопольным органом в правоохранительные органы материалов по делам о картельных соглашениях, которые могут содержать признаки преступления по ст.178 УК РФ «Ограничение конкуренции»;

- рассматривать материалы Федеральной антимонопольной службы о поступивших материалах, в которых прокурором возбуждалось производство об административном правонарушении по ст. 14.9, 14.9.1, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях без принятия комиссией антимонопольного органа решения;

- рассматривать материалы о нарушениях антимонопольного законодательства для принятия мер прокурорского реагирования;

- рассматривать отмененные в судах решения антимонопольных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства для принятия мер прокурорского реагирования.

- координировать деятельность правоохранительных органов по борьбе с картелями, осуществляемой Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами;

- принимать решение (уполномоченным работникам органов прокуратуры) о проведении прокурорской проверки исполнения антимонопольного законодательства, руководствуясь следующими критериями:

- а) бездействие органов ФАС России по поводу поступившей в органы прокуратуры информации о нарушении антимонопольного законодательства;

- б) невозможность квалифицировать нарушение антимонопольного законодательства, информация о котором поступила в органы прокуратуры, и определить его последствия без проведения проверочных действий (без осмотра объекта, изучения документов поднадзорной организации, опроса должностных лиц, граждан и т.п.);

в) невозможность установить субъекта, совершившего антимонопольное правонарушение;

г) резонансный характер правонарушения, информация о котором служит поводом для прокурорской проверки (информация о заключении антиконкурентного соглашения с участием органов власти и т.п.). При выявлении подобных нарушений целесообразно проведение проверки с привлечением специалистов антимонопольных органов;

д) невозможность подтвердить или опровергнуть информацию о нарушении антимонопольного законодательства в рамках взаимодействия с органами ФАС России.

- Стороны пришли к выводу, что ФАС России раз в полгода направляет информацию и материалы, указанные в настоящем Соглашении.

Статья 5

1. Все дополнения и изменения к настоящему Соглашению производятся по взаимному согласию Сторон и оформляются в виде соответствующих дополнительных соглашений, которые являются неотъемлемой частью настоящего Соглашения с даты их подписания обеими Сторонами.

2. Все вопросы, возникающие при реализации настоящего Соглашения, разрешаются Сторонами путем переговоров и консультаций.

3. Положения настоящего Соглашения, предусматривающие обеспечение конфиденциальности информации, полученной ранее, остаются в силе после прекращения действия настоящего Соглашения.

Статья 6

Соглашение заключено на неопределенный срок, но может быть расторгнуто по письменному уведомлению одной из Сторон, направленному за 6 месяцев до предполагаемой даты расторжения Соглашения.

Статья 7

Настоящее Соглашение вступает в силу со дня его подписания. Соглашение составлено в двух экземплярах, имеющих одинаковую юридическую силу, по одному для каждой из Сторон.

Генеральный прокурор
Российской Федерации
Ф.И.О.

Руководитель Федеральной
антимонопольной службы Ф.И.О.

Проект

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**ПРИКАЗ**

от _____

№ _____

**О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ПРИКАЗ ГЕНЕРАЛЬНОГО
ПРОКУРОРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 07.12.2007
№ 195 «ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА
ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ, СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА»**

В целях совершенствования надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, руководствуясь статьей 17 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации», приказываю:

1. Внести изменения в приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», дополнив его пунктом 8.7 следующего содержания:

«8.7. Приоритетными направлениями прокурорского надзора за исполнением антимонопольного законодательства считать фактическое устранение нарушений закона и принятия действенных мер к:

а) оспариванию в арбитражном суде антиконкурентных соглашений, в которых в какой бы то ни было форме участвуют федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъекты Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные унитарные предприятия, государственные учреждения, а также юридические лица, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований;

б) опротестованию противоречащих закону правовых актов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а случае необходимости обращаясь в арбитражный суд с заявлениями о признании таких правовых актов противоречащими федеральному закону.».

2. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации. Приказ направить заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ректору Университета прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур, которым довести его содержание до сведения подчиненных работников.

Генеральный прокурор
Российской Федерации

Статистика выявленных органами прокуратуры нарушений в сфере
антимонопольного законодательства

Таблица 1. Статистика органов прокуратуры

Год	Выявленные органами прокуратуры нарушения антимонопольного законодательства
2010	4883
2011	5223
2012	4158
2013	2729
2014	2627
2015	2293
2016	1678

год	Выявлено незаконных правовых актов	Принесено протестов	Из рассмотренных протестов		Направлено исков (заявлений) в суд общей юрисдикции, в арбитраж. суд	На сумму (в тыс. руб.)	Из рассмотренных судом исков (заявлений)	
			отклонено	по удовлетв протестам отменено и изменено незакон. правов. актов			удов- но и прек- но дел ввиду добр. удов-я треб. прокур ора	На сум му (в тыс. руб.)
2010	389	379	14	329	718		617	
2011	563	459	6	414	839		756	
2012	248	242	5	214	403		316	
2013	277	247	4	229	137	1	117	1
2014	155	136	4	115	272		218	

2015	120	113	2	112	173		165	
2016	106	106	3	97	74		72	

Таблица 2. Статистика органов прокуратуры

Год	Внесено представлений	По представлению прокурора привлечено лиц к дисциплин. ответственности	По постановлению прокурора органами адм. юрисдикции привлечено лиц к адм. ответств.	В т.ч.
				дисквалифицировано
2010	923	418	185	2
2011	783	447	193	1
2012	851	493	359	
2013	573	333	153	
2014	555	375	188	
2015	509	269	246	2
2016	452	301	140	1

Таблица 3. Статистика органов прокуратуры

год	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ	9	22	9	2	1	1	1
Возбуждено уголовных дел по материалам, направленным прокурором в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ	5	12	5	2	1	—	1

Статистика выявленных нарушений антимонопольными органами

Таблица 4. Статистика Федеральной антимонопольной службы

Год	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Общее количество	10011	10028	9755	9092	4040	3534	2737	3029
Ст. 10 Закона № 135-ФЗ (злоупотребление доминирующим положением)	2582	2634	3091	3059	284	847	685	630
Ст. 11 (антиконкурентные соглашения) и ст. 11.1 (согласованные действия) Закона № 135-ФЗ	294	272	319	375	360	420	437	492
Количество заключенных картельных соглашений по ст. 11 Закона № 135-ФЗ	75	148	173	219	334	360	332	424
Нарушения Закона № 135-ФЗ органами власти ст. 15, 16, 17, 17.1, 18, 19, 20 Закона № 135-ФЗ	5386	5346	4515	3542	1340	1075	1092	1017
Недобросовестная конкуренция ст. 14.1-14.8 Закона № 135-ФЗ	1132	1175	1136	1113	453	409	517	427

Таблица 5. Статистика Федеральной антимонопольной службы в %

Год	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Доля обжалованных решений	36,6	33,2	37,4	69,8	52,3	48,8	48,4

среди принятых							
Доля отмененных решений в числе обжалованных	19,1	16	10,4	15,4	15,7	11	11
Доля отмененных решений в количестве принятых	7	5,3	3,9	10,7	8,1	5,5	5