

Научная статья

JEL: K1

УДК: 349

DOI:10.17323/2072-8166.2025.2.59.86

О правовой природе «доходного предписания»



**Павел Петрович Кабытов¹,
Сергей Андреевич Сеницын²**

^{1,2} Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Россия 117218, Москва, Большая Черемушkinsкая ул., 34,

¹ kapavel.v@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8656-5317>

² synss@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-1148-4552>



Аннотация

Предписание о взыскании в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства («доходное предписание»), остается одним из наиболее спорных инструментов реализации государственной антимонопольной политики, как с точки зрения действующего правового режима, так и с точки зрения своей правовой природы. Использование данного инструмента в правоприменительной практике антимонопольных органов постоянно интенсифицируется, однако и в науке, и практике относительно правовой природы «доходного предписания» сохраняется много точек зрения. Это предопределяет потребность в комплексном исследовании «доходного предписания» как правового феномена. В статье показана динамика правовой регламентации «доходного предписания» в хронологическом аспекте; систематизированы предложенные в научной литературе и решениях судов варианты, позиции и аргументы касающиеся правовой природы «доходного предписания»; проведен анализ действующего законодательства и правоприменительной практики с позиций отечественной теории права, доктрины гражданского и административного права в целях однозначного определения правовой природы «доходного предписания». Особое внимание в статье уделено сопоставлению характерных черт «доходного предписания» с выработанными в науке права критериями, которые позволяют разграничить и соотнести «меры государственного принуждения», «меры гражданско-право-

вой ответственности», «меры административно-восстановительного характера», «меры административной ответственности». С использованием инструментария и позиций правовой теории, доктрины гражданского и административного права, а также с помощью метода исключения определена правовая природа «доходного предписания» (оно представляет собой административную штрафную санкцию, меру административно-правовой ответственности в форме конфискации имущества правонарушителя). В статье также приведены результаты оценки соответствия правового режима «доходного предписания» конституционным принципам установления юридической ответственности, отраслевому правовому регулированию. Авторы статьи приходят к выводу о рассогласованности действующего правового режима «доходного предписания» и конституционных установлений, в том числе о несоответствии данного режима конституционным принципам справедливости и соразмерности юридической ответственности, принципу равенства всех перед законом, а также нормам Конституции, исключающим лишение имущества без решения суда.



Ключевые слова

доходное предписание; меры государственного принуждения; антимонопольный орган; административная ответственность; гражданско-правовая ответственность; конституционные установления.

Для цитирования: Кабытов П.П., Синицын С.А. О правовой природе «доходного предписания» // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2025. Том 18. № 2. С. 59–86. DOI:10.17323/2072-8166.2025.2.59.86

Russian Law: Conditions, Perspectives, Comments

Research article

On the Legal Nature of the «Revenue Prescription»



Pavel P. Kabytov¹, Sergei A. Sinitsyn²

^{1, 2} Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 34 Bolshaya Cheremushkinskaya St., Moscow 117218, Russia,

¹ kapavel.v@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8656-5317>

² synss@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-1148-4552>



Abstract

An order to collect income from violations of antimonopoly legislation to the federal budget, or a «revenue order» remains one of the most controversial tools for implementing state antimonopoly policy, both from the point of view of its current legal regime and from the point of view of its legal nature. The intensification of the use of this tool in the law enforcement practice of antimonopoly authorities, in the context of the continuing pluralism of points of view in science and practice regarding the legal

nature of the «revenue prescription», determines the need for a comprehensive study of the «revenue prescription» as a legal phenomenon. The article shows the dynamics of the legal regulation of the «income prescription» in chronological terms; systematizes the options, positions and arguments expressed in the scientific literature and court decisions regarding the legal nature of the «income prescription»; analyzes current legislation and law enforcement practice from the standpoint of domestic legal theory, the doctrine of civil and administrative law in order to unambiguously define the legal nature «income regulations» Special attention is paid in the article to the comparison of the characteristic features of the «income prescription» with the criteria developed in the science of law, which make it possible to distinguish and correlate «measures of state coercion», «measures of civil liability», «measures of administrative and restorative nature», «measures of administrative responsibility». Using the tools and positions of legal theory, the doctrine of civil and administrative law, as well as the exclusion method, the legal nature of the «income prescription» is determined (it is an administrative penalty, a measure of administrative and legal responsibility in the form of confiscation of the offender's property). The article contains the results of an assessment of the compliance of the legal regime of the «income prescription» with the constitutional principles of establishing legal responsibility and industry legal regulation. The article also presents the results of an assessment of the compliance of the legal regime of the «income prescription» with the constitutional principles of establishing legal responsibility and industry legal regulation. Based on the results of this assessment, the authors conclude that the current legal regime of «income prescription» is inconsistent with constitutional provisions, including its inconsistency with the constitutionally entrenched principles of fairness and proportionality of legal responsibility, the principle of equality of everyone in front of the law, as well as the norms of the Constitution, that exclude the deprivation of property without a court decision.



Keywords

revenue regulation; state coercion; antimonopoly authority; administrative responsibility; civil liability; constitutional provisions.

For citation: Kabytov P.P., Sinitsyn S.A. (2025) On the Legal Nature of the «Revenue Prescription». *Law. Journal of the Higher School of Economics*, vol. 18, no. 2, pp. 59–86 (in Russ.) DOI:10.17323/2072-8166.2025.2.59.86

Введение

«Доходное предписание» введено федеральным законодателем почти 30 лет назад в антимонопольное законодательство в качестве особой меры государственного принуждения наряду с мерами административной и гражданской ответственности¹. Однако изначальная лаконичность правовой регламентации «доходного предписания» породила множество подходов, зачастую противоречивых, к

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

его правовой природе и его месту в системе мер принуждения, ответственности.

Несмотря на длительность нормативного закрепления «доходного предписания», его правовой режим так и продолжает характеризоваться пробельностью и неполнотой. Попытки компенсировать указанные недостатки неоднократно предпринимались в ненормативных правовых актах Федеральной антимонопольной службы (ФАС) России; в судебной практике формулировались специальные основания, случаи, а также отдельные элементы порядка применения «доходного предписания»².

Но в законодательстве все названные элементы правового режима «доходного предписания» не были закреплены, следовательно, такой подход к определению отдельных элементов правового режима «доходного предписания» лишь усиливает нормативную неопределенность порядка применения «доходного предписания», поскольку создает противоречие между законодательно закрепленным порядком его применения и порядком применения, сформулированным в ненормативных правовых актах ФАС и позициях судов. Это мешает хозяйствующим субъектам уяснить, какой из данных порядков должен применяться при применении «доходного предписания».

Несмотря на многообразие точек зрения, присутствующих в доктрине и в правовых позициях судов о правовой природе «доходного предписания», в доктрине и практике имеется консенсус относительно того, что такое предписание является мерой государственного принуждения. Однако такая общая характеристика не позволяет разрешить широкий перечень теоретических и практических проблем, встающих в связи с ее применением. В частности, однозначно неразрешенными остаются вопросы, связанные с определением места «доходного предписания» в системе мер государственного принуждения, его отраслевой принадлежности, допустимостью или недопустимостью применения данной меры государственного принуждения одновременно с иными мерами административной и гражданско-правовой ответственности, согласованностью правового-

² См.: Постановление КС от 24.06.2009 № 11-П // СЗ РФ. 2009. № 28. Ст. 3581; Постановление КС от 17.02.2022 № 7-П «По делу о проверке конституционности статей 14.8 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Медэксперт» // СЗ РФ. 2022. № 10. Ст. 1594; разъяснения ФАС от 08.07.2016 № ИА/46433/16, пункт 13 Обзора практики применения антимонопольного законодательства коллегияльными органами ФАС за период с 1.07. 2018 по 1.07.2019, утвержденный протоколом Президиума ФАС // СПС Консультант Плюс.

го режима ее применения с конституционными установлениями и отраслевым регулированием. Это актуализирует задачу комплексного анализа действующего законодательства и правоприменительной практики с позиций отечественной теории права, доктрины гражданского и административного права в целях однозначного определения правовой природы «доходного предписания».

1. Правовая природа «доходного предписания» в правовых позициях судов

Недостатки и неполнота правовой регламентации «доходных предписаний» в российском праве предопределили активность правоприменительной практики, преодолевавшей буквальный и систематическим толкованием подлежащих применению норм права пробелы в российском законодательстве. В соответствии с одной из первых (хронологически) характеристик, нашедших отражение в позициях высших судебных инстанций, «доходное предписание» было отнесено к числу мер публичной ответственности³. Однако в скором времени такое понимание его правовой природы утратило актуальность⁴.

Следующей «итерацией» стала идентификация Конституционным Судом Российской Федерации (далее — КС) «доходного предписания» как меры государственного воздействия, которая представляет собой специфическую форму принудительного воздействия на участников охраняемых антимонопольным законодательством общественных отношений и выполняет компенсационную и правовосстановительную функции применительно к «не подлежащим подсчету расходам государства». Это предопределило допустимость применения «доходного предписания» одновременно с мерами штрафного характера⁵. Констатируя компенсаторный характер «доходного предписания», а также возможность использования данной меры воздействия наряду со штрафной ответственностью, КС косвенно охарактеризовал «доходное предписание» как меру гражданско-правовой ответственности.

³ П. 9 Постановления Пленума ВАС от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» // СПС Консультант Плюс.

⁴ Постановление Пленума ВАС от 14.10.2010 № 52 «О внесении изменений в Постановление Пленума ВАС от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» // СПС Консультант Плюс.

⁵ Постановление КС от 24.06.2009 № 11-П // СПС Консультант Плюс.

Анализ мотивировочной части рассматриваемого постановления также позволяет констатировать, что КС косвенно охарактеризовал «доходное предписание» как меру правовой ответственности. Во всяком случае, именно на основании правового принципа соразмерности установления правовой ответственности КС приходит к выводу о необходимости определения вины субъекта, в отношении которого выносится «доходное предписание». При этом характер такой ответственности определяется как публично-правовой: «...придание ... законоположениям иного смысла означало бы отрицание публично-правового характера ... ответственности нарушающего антимонопольное законодательство субъекта...».

Выраженная КС в постановлении от 24.06.2009 позиция не была разделена и принята составом суда единогласно, о чем свидетельствует особое мнение судьи КС С.М. Казанцева, согласно которому правовая природа «доходного предписания» характеризуется неопределенностью, само «доходное предписание» стало «особым самостоятельным видом юридической ответственности» и не может быть соотнесено ни с административно-правовыми санкциями, ни с возмещением убытков в казну, ни с возмещением ущерба. Позднее КС повторил свой основной тезис о правовой природе «доходного предписания», при этом в мотивировочной части своего постановления впервые прямо охарактеризовал «доходное предписание» в качестве «меры государственного принуждения», «санкции»⁶.

Неоднородны характеристики «доходного предписания» и в решениях Верховного Суда Российской Федерации (далее — ВС): «... самостоятельный публично-правовой механизм мер государственного принуждения ...»⁷, «мера государственного принуждения», механизм которой «... должен основываться на конституционных принципах справедливости, юридического равенства, пропорциональности и соразмерности вводимых мер конституционно значимым целям и их согласованности с системой действующего правового регулирования...»⁸.

Анализ подходов судебных органов к правовой природе «доходного предписания», демонстрирует их множественность и противоречивость (в том числе внутренние), при этом в сохраняющих актуальность решениях высших судебных инстанций «доходное предписание» одновременно:

⁶ Постановление КС от 17.02.2022 № 7-П КС РФ // СПС Консультант Плюс.

⁷ Определение Судебной коллегии по гражданским делам ВС от 30.07.2024 № 9-КГ24-7-К1 // СПС Консультант Плюс.

⁸ Обзор судебной практики ВС № 2 (2020) // СПС Консультант Плюс.

1. Прямо охарактеризовано как:

а) мера государственного воздействия, которая представляет собой специфическую форму принудительного воздействия на участников охраняемых антимонопольным законодательством общественных отношений и выполняет компенсационную и правовосстановительную функции применительно к «не подлежащим подсчету расходам государства»;

б) мера государственного принуждения;

в) мера правовой ответственности;

г) санкция;

2. Косвенно охарактеризовано как:

а) мера публично-правовой ответственности;

б) мера гражданско-правовой ответственности.

Констатируя принадлежность «доходного предписания» к числу мер государственного принуждения, правовой ответственности, санкций, суды прямо не определяют его правоотраслевую принадлежность, что в конечном итоге не позволяет выявить его правовую природу. КС, косвенно указывая на принадлежность «доходного предписания» одновременно к мерам публично-правовой и гражданско-правовой ответственности, лишь добавляет неопределенность в вопрос его правовой природы, поскольку ни теория права, ни доктрина гражданского и административного права не знают и не признают комплексных с точки зрения правовой природы санкций, мер правовой ответственности, мер принуждения.

2. Правовая природа «доходного предписания» в научной литературе

Все многообразие доктринальных мнений о правовой природе «доходного предписания» поддается разделению на несколько больших групп. Первую группу составляют научные работы, воспроизводящие подход к правовой природе «доходного предписания», выработанный в Постановлении КС от 24.06. 2009 [Башлаков-Николаев И.В., 2015: 306–318]; [Гагарина И.В., 2018: 48–55].

Во вторую группу входят работы, так или иначе критикующие сформулированный в указанном постановлении КС подход к правовой природе «доходного предписания». В частности, констатируется «слабая аргументация позиции против рассмотрения такого предписания в качестве меры административной ответственности» [Тотьев К.Ю., 2010: 40–48], предлагаются альтернативные подходы к идентификации правовой природы «доходного предписания»:

«является административной санкцией» [Клейн Н.И., 2008: 31–36], «мерой штрафного характера» [Писенко К.А., Цинделиани И.А., Бадмаев Б.Г., 2010: 208]. Наиболее развернутая — как с точки зрения объема, так и содержания — критика позиции КС сформулирована профессором К.А. Писенко [Писенко К.А., 2010: 35–48].

К третьей группе относятся труды, квалифицирующие «доходные предписания» в качестве административно-восстановительной меры безотносительно к позиции КС [Бахрах Д.Н., 2000: 447]; [Лапина М.А., Карпухин Д.В., Куракин А.В., 2017: 42–49]. Четвертая группа включает исследования, характеризующие «доходное предписание» тем или иным образом в качестве разновидности конфискации [Егорова М.А., 2019: 4–5]; [Рыженков А.Я., 2017: 97].

2.1. Правовая природа «доходного предписания» с позиций отечественной теории права, доктрины частного и публичного права

Множественность характеристик правовой природы «доходного предписания» в доктрине и решениях высших судебных инстанций предопределена в первую очередь разветвленным терминологическим аппаратом, который сформирован в теории права, доктрине гражданского и административного права и призван описать все многообразие мер правового воздействия, применяемых органами публичной власти к иным субъектам права.

Для идентификации правовой природы «доходного предписания» ключевое значение имеет соотношение категорий «государственное принуждение», «ответственность», «санкции», а также производных от них и используемых в отраслевых правовых науках категорий «административно-правовое принуждение», «административная ответственность», «гражданская ответственность», «административные санкции», «гражданско-правовые санкции». Теоретические воззрения на юридические конструкции «санкция», «ответственность», «государственное принуждение», их отраслевые компоненты, преимущественно сформированные еще в рамках советской правовой системы, всегда являлись предметом бурных научных дискуссий. Они уточнены и адаптированы в русле трансформационных процессов в отечественной правовой системе, в том числе приоритета прав и свобод человека и гражданина и охраны достоинства личности. Между тем в доктрине и правоприменении перечисленные категории зачастую используются в значении, отличном и прямо расходящимся с их пониманием, выработанным в советской и российской доктрине права.

Исходя из базовых позиций, сформированных в отечественной правовой науке, следует констатировать, что категория «государственное принуждение» является родовой применительно к мерам, которые органы публичной власти применяют к иным субъектам права в рамках реализации правоохранительной функции государства. Прилагательное «государственный» в понятии «меры государственного принуждения» обозначает только принадлежность соответствующих мер принуждения к инструментарию органов государственной власти, не определяя при этом правоотраслевую природу самих мер государственного принуждения в целом. Каждая отдельно взятая мера государственного принуждения может и должна, исходя из ее правовой природы, быть отнесена к правовым средствам той или иной отрасли права.

Ставшая уже классической классификация мер принуждения предусматривает их разделение (исходя в первую очередь из целевого предназначения и функциональной направленности) на следующие виды мер государственного принуждения и соответствующие им формы принуждения, отличающиеся однородностью правового содержания: 1) меры предупреждения; 2) меры пресечения; 3) меры праввосстановительные (защиты субъективных прав и обязанностей); 4) меры юридической ответственности [Макарейко Н.В., 1996: 249]; [Кудрявцев В.Н., 1986: 295–297]; [Серегина В.В., 1991: 84–108].

При использовании данной классификации (как и любой другой классификации) важно видеть ее условность и относительность [Бахрах Д.Н., 1969: 40]. Наиболее ярко эта закономерность проявляется при разграничении праввосстановительных мер и мер юридической ответственности, поскольку в теории права общепризнано, что к числу мер во характера относятся меры гражданско-правовой ответственности.

Применительно к решению задачи идентификации правовой природы «доходного предписания» интересны не все меры государственного принуждения, а только праввосстановительные меры и меры юридической ответственности как разновидности мер государственного принуждения. «Доходное предписание» непосредственно не направлено ни на предупреждение, ни на пресечение противоправной деятельности, а следовательно с очевидностью не может рассматриваться как мера предупреждения или мера пресечения. Это соотносится и с ранее изложенными позициями о его правовой природе.

Также бесспорный характер носит факт, который не оспаривается ни высшими судами, ни доктриной, что «доходное предписание» как

государственно-принудительная мера выступает в качестве «государственно властной реакции на факт противоправного поведения» [Алексеев С.С., 1981: 272–282], т.е. является юридической санкцией.

2.2. «Доходное предписание» как гражданско-правовая санкция, мера гражданско-правовой ответственности

В силу указания на правовосстановительную направленность и компенсаторную функцию «доходного предписания» КС ориентирует на возможность его характеристики как гражданско-правовой санкции, меры гражданско-правовой ответственности.

Гражданско-правовые санкции, меры гражданско-правовой ответственности в действующей системе права в первую очередь выполняют правовосстановительную функцию. Попытка отнести «доходное предписание» к их числу неизбежно приводит к выводу о невозможности такого отнесения как противоречащего положениям теории права и доктрины гражданского права, полной рассогласованности действующего правового режима «доходного предписания» с конституционными установлениями и общими положениями гражданского законодательства.

Доктрина гражданского права предусматривает, что возмещение вреда, взыскание ущерба, убытков как гражданско-правовые санкции осуществляются правонарушителем самостоятельно или по решению суда, что связано с правовой природой самой «обязанности возместить имущественный ущерб», которая возникает на основе закона непосредственно из факта правонарушения [Лейст О.Э., 1962: 133]. Указанная специфика сущности «обязанности возместить имущественный ущерб» как гражданско-правовой санкции нашла отражение и в Конституции Российской Федерации, которая определяет, что право частной собственности охраняется законом и никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (ст. 35), и в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее — ГК), по смыслу положений которого имущественный вред подлежит компенсации его причинителем добровольно либо в судебном порядке (главы 2, 25 и 59), и в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП), согласно которому возмещение имущественного ущерба и морального вреда, причиненных административным правонарушением, рассматриваются судом в порядке гражданского судопроизводства (ст. 4.7).

Отраслевое законодательство неуклонно следует данному правилу в случае определения особенностей порядка возмещения вреда,

закрепляя, что возмещение вреда осуществляется добровольно или в судебном порядке⁹. Когда же в силу специфики объекта правонарушения (объект охраны окружающей среды, леса, почвы и др.) возмещение вреда осуществляется в пользу публично-правовых образований посредством перечисления денежных средств в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, то случаи эти не являются исключением¹⁰. Роль органов публичной власти в данном случае сводится к определению размера подлежащего возмещению ущерба, обращению в суд в случае неудовлетворения причинителем вреда требования о возмещении вреда, а не к непосредственному взысканию вреда в административном порядке.

Механизм взыскания «доходного предписания» принципиально отличен от порядка применения гражданско-правовых санкций, мер гражданско-правовой ответственности в виде взыскания ущерба, убытков, поскольку всегда предусматривал выдачу антимонопольным органом обязательного к исполнению предписания о перечислении дохода в федеральный бюджет, неисполнение которого влечет административную ответственность¹¹. Наличие последующего судебного контроля не отменяет и не изменяет изначальной административно-правовой природы процедуры взыскания «доходного предписания».

Одновременно доктрина гражданского права однозначно признает имманентную связь между применением мер гражданско-правовой санкции и норм, обязывающих возместить имущественный ущерб и идентифицированный, т.е. определенный количественно имущественный ущерб: санкция «обязанность возместить имущественный ущерб» ограничивается при ее применении теми пределами, в каких чьим-либо правам и охраняемым законом интересам причинен ущерб; то, что взыскивается сверх этого ущерба, относится к области применения штрафных, карательных санкций [Лейст О.Э., 1962: 132–136].

Презюмируемое в решениях КС наличие в случае «... нарушения антимонопольного законодательства не подлежащих исчислению

⁹ Ст. 38 Федерального закона от 17.07.1999 № 176-ФЗ «О почтовой связи» // СПС Консультант Плюс.

¹⁰ Ст. 100 Лесного кодекса Российской Федерации; ст. 77 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; ст. 53 Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // СПС Консультант Плюс.

¹¹ Ст. 157.2. Неисполнение предписаний Антимонопольного комитета Российской Федерации Кодекса РСФСР об административных правонарушениях; ст. 19.5. КоАП // СПС Консультант Плюс.

расходов государства ...» не может рассматриваться как надлежащее определение размера имущественного ущерба. Столь же неисчисляемые расходы государство несет при устранении негативных социально-экономических последствий широчайшего круга противоправных деяний, в том числе преступлений, имеющих значительно большую общественную опасность и причиняющих обществу и государству значительно больший вред, чем антимонопольные правонарушения.

Законодатель, формируя правовой режим «доходного предписания», не предусматривает порядка определения имущественного ущерба, который такое предписание «призвано компенсировать». Компенсационная функция не может выполняться, если не устанавливается размер имущественного вреда.

В таких условиях «доходное предписание» не может характеризоваться как гражданско-правовая санкция, мера гражданско-правовой ответственности, поскольку их применение требует идентификации размера имущественного вреда и не может осуществляться в административном порядке.

2.3. «Доходное предписание» как мера административно-правового принуждения

В свете вышеизложенного логично было бы предположить, что «доходное предписание» представляет собой меру административно-правового принуждения. В науке административного права в системе мер административно-правового принуждения выделяются в том числе так называемые «административно-восстановительные меры принуждения», которые, являясь санкцией по своей природе, не всегда являются мерой административной ответственности, а могут являться мерой административного принуждения, не являющейся мерой административной ответственности.

Однако к числу таких мер меры, предусматривающие возмещение имущественного ущерба в денежной форме, условно именуемые иногда в литературе «административно-восстановительными мерами», отнесены быть не могут, поскольку в действительности они всегда имеют не административно-правовую, а иную правовую природу. Более того, КС в постановлении от 24.06.2009 прямо охарактеризовал «доходное предписание» как меру правовой ответственности, а, следовательно «доходное предписание» не может быть охарактеризовано как мера принуждения, не являющаяся мерой ответственности.

В науке административного права само по себе выделение административно-восстановительных мер в целом (как и вопрос, какие именно меры государственного принуждения могут быть отнесены к числу таких мер) остается спорным — в первую очередь потому, что большинство мер из числа относимых к «административно-восстановительным мерам принуждения» по правовой природе и порядку применения являются либо мерами ответственности иной правоотраслевой принадлежности (гражданско-правовой, налоговой), либо мерами административного пресечения, которые лишь вторично выполняют правовосстановительную функцию [Старилов Ю.Н., 2010: 179—182]; [Каплунов А.И., 2005: 276-282]; [Кононов П.И., 2023: 314].

Между тем советское законодательство в ряде случаев предусматривало возможность взыскания материального ущерба в административном порядке, но такие ситуации были крайне редки (взыскание ущерба с подростка или его родителей в целях компенсации материального вреда, не превышающего одной второй минимального размера оплаты труда¹²). Взыскание ущерба в таком порядке должно было осуществляться только после назначения административного наказания в пользу потерпевших и исключительно в отношении незначительного по размерам ущерба [Бахрах Д.Н., 1969: 179—181].

Установление административного порядка взыскания ущерба в действующей правовой системе недопустимо как прямо противоречащее конституционным установлениям, гражданскому законодательству и нормам КоАП. Единственным допустимым случаем внесудебного взыскания имущественного ущерба с конституционной точки зрения остается взыскание налоговой пени, но такая допустимость предопределена специфической конституционно-правовой природой самого налога как обязательного и принудительного платежа¹³. По правовой природе такое взыскание является мерой налоговой ответственности, а не административно-восстановительной мерой принуждения. В случае «доходного предписания» подобная специфика отсутствует.

Основоположник и наиболее последовательный сторонник выделения в числе мер административно-правового принуждения ад-

¹² Указ Президиума Верховного Суда РСФСР от 03.06.1967 «Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних» // Ведомости ВС РСФСР. 1967. № 23. Ст. 536.

¹³ Постановление КС от 17.12.1996 № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24.06.1993 «О федеральных органах налоговой полиции» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 197.

министративно восстановительных мер принуждения Д.Н. Бахрах подчеркивал, что их специфической чертой является возможность добровольного исполнения самим правонарушителем без вмешательства специальных органов государства [Бахрах Д.Н., 1969: 158]. «Доходное предписание» такими чертами не обладает.

2.4. «Доходное предписание» как мера административно-правовой ответственности

В условиях, когда «доходное предписание» не может быть охарактеризовано ни как гражданско-правовая санкция, ни как мера гражданско-правовой ответственности (в связи с административно-правовым порядком ее применения), ни как административно-восстановительная мера принуждения (в связи с недопустимостью в действующей правовой системе взыскания имущественного ущерба в административном порядке), следует констатировать, что «доходное предписание» по своей правовой природе должно идентифицироваться как мера административно-правовой ответственности.

Идентификация «доходного предписания» в качестве меры административно-правовой ответственности, безусловно, приводит к выводу о противоречивости его правового режима, поскольку действующее законодательство предусматривает установление мер административно-правовой ответственности исключительно нормами КоАП РФ. Между тем дефекты, допущенные законодателем при формировании законодательного массива, не могут отменять или видоизменять исконной правовой природы того или иного правового явления. Напротив, именно выявление истинной правовой природы того или иного юридического средства, получившего закрепление в позитивном праве, является основой для совершенствования законодательства, исключения в нем рассогласованностей и противоречий.

Анализ «доходного предписания», исходя из сформулированных в доктрине права и в правовых позициях самого КС критериев отграничения правовосстановительной (компенсаторной) и штрафной (карательной) ответственности, приводит к выводу: «доходное предписание» по своему первичному целевому предназначению и основной функциональной направленности в полной мере соответствует мерам штрафной (карательной) ответственности, а не мерам правовосстановительного (компенсаторного) характера.

Во-первых, действующий правовой режим «доходного предписания» предусматривает перечисление всего противоправного дохода

хозяйствующего субъекта в федеральный бюджет. При этом в доктрине определено, что «санкции, взыскиваемые не в пользу контрагента, а в доход бюджета, утрачивают праввосстановительную функцию и используются в качестве чисто штрафных, карательных санкций» [Лейст О.Э., 1962: 136].

Вместе с тем действующее законодательство знает и использует имущественные санкции, взыскиваемые в бюджет, но при этом являющиеся праввосстановительными. Их праввосстановительный характер предопределяется как нормативно установленным порядком взыскания таких санкций, так и порядком расходования бюджетных средств, полученных в результате их взыскания. Так, законодательством об охране окружающей среды вред окружающей среде, причиненный юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии — исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды¹⁴.

Органы публичной власти осуществляют на основании данной нормы расчет размера вреда с учетом установленных Правительством Российской Федерации такс и методик, определяющих порядок исчисления размера вреда, причиненного различным объектам окружающей среды, и предлагают причинителю вреда осуществить его самостоятельную компенсацию. В случае отказа от добровольного удовлетворения данного требования уполномоченный орган публичной власти обращается в суд с исковым заявлением о взыскании вреда. Тем самым обеспечивается соблюдение общих правил применения мер гражданско-правовой ответственности, а также корреляция размера имущественного ущерба и взыскиваемой суммы. Законодательно установленный порядок использования взысканных таким образом средств предусматривает их целевое использование на ликвидацию последствий вреда окружающей среде¹⁵.

Такое правовое регулирование прямо учитывает специфику объекта причинения вреда (объект окружающей среды, леса, почвы и др.). Восстановление перечисленных объектов до исходного состояния может быть осуществлено преимущественно именно органами публичной власти ввиду того, что такие объекты находятся в собственности широкого круга лиц, либо собственность на них

¹⁴ Ч. 3 ст. 77 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СПС Консультант Плюс.

¹⁵ Там же. Ст. 78.2.

не разграничена и они находятся в зоне публично-правовой ответственности государства. Именно на государство в силу конституционных установлений ст. 58 Конституции Российской Федерации и положений отраслевого законодательства возложена обязанность сохранять природу и окружающую среду наряду с иными участниками правоотношений.

Правовой режим «доходного предписания», напротив, не предусматривает ни направления полученных от «доходного предписания» денежных средств на восстановление конкурентной среды, ни какой-либо целевой направленности полученных бюджетом денежных средств, ни корреляции между размером презюмируемого имущественного ущерба и взыскиваемой суммой. Тем самым исключается его компенсаторная функция.

Во-вторых, в законодательстве и в позициях КС отсутствуют и критерии индивидуализации, идентификации компенсации как меры юридической ответственности «доходного предписания», что создает проблему ее отграничения от иных правовых понятий и механизмов, в частности от возмещения, изъятия. Необходимо обратить внимание одновременно на три неизвестных, препятствующих квалификации взыскания дохода по «доходному предписанию» как компенсации даже *sui generis*:

отсутствие расходов на восстановление конкурентной среды действиями самого государства как таковых;

отсутствие вреда как такового у самого государства с рыночным типом экономики при нарушении конкурентного законодательства отдельным участником рынка при возможном нарушении прав и законных интересов другого субъекта — частного лица;

неопределенность и неопределимость размера вреда публично-правовому образованию и казне при нарушении норм конкурентного законодательства частным лицом — хозяйствующим субъектом в отношениях, непосредственно не осложненных участием публично-правового образования как стороны.

Квалификация этих юридически значимых обстоятельств имеет определяющее значение для выяснения объекта правовой охраны взыскания дохода в бюджет при нарушении конкурентного законодательства и вынесении «доходного предписания», выявления природы самого «доходного предписания» как средства возмещения и имущественного принуждения, а не компенсации.

В таких условиях необходимо отметить ярко выраженный конфискационный характер и направленность этой разновидности юридической санкции и отсутствие ее связи с компенсацией, что было

бы характерно для гражданско-правовых средств и метода. Конфискация как исключительная мера ответственности и санкция имеет односторонний, принудительный, бескомпенсационный, карательный характер. Ее применение невозможно без предусмотренных законом оснований, исключающих свободу усмотрения должностных лиц и компетентных органов государственной власти. Применение конфискации ко всем возможным нарушениям конкурентного закона приводит к тому, что утрачивается исключительный характер конфискации, и к несоразмерности последствиям и общественной опасности противоправного деяния.

В конечном счете сами формулировки норм, определяющих правовой режим «доходного предписания», в отличие от правового регулирования возмещения вреда в сфере охраны окружающей среды, никак не связывают «доходное предписание» и вопросы возмещения вреда конкурентной среде или лицу. Законодательство о защите конкуренции наряду с «доходным предписанием» предусматривает применение традиционных праввосстановительных мер гражданско-правового характера¹⁶. Нормы, устанавливающие правовой режим «доходного предписания», включены в статью, находящуюся вне Главы 8 «Ответственность за нарушение антимонопольного законодательства» Закона о защите конкуренции, и никаким образом не скоординированы и не соотнесены с нормами, определяющими систему мер ответственности за нарушение антимонопольного законодательства. В результате признание за «доходным предписанием» праввосстановительного характера означало бы наличие у органов публичной власти полномочий на двойное взыскание имущественного вреда с хозяйствующего субъекта.

В-третьих, еще более очевидной справедливость характеристики «доходного предписания» как меры административно-правовой ответственности становится при оценке его правового режима исходя из критериев, по которым КС относил меры государственного принуждения, имеющие неоднозначную правовую природу, к числу административных штрафных санкций. Так, в Постановлении от 01.06.2023 № 29-П КС к числу признаков административной штрафной санкции (применительно к исполнительному сбору) отнес: 1) фиксированное, установленное законом денежное выражение; 2) принудительное взыскание; 3) оформление постановлением уполномоченного должностного лица; 4) взымается в случае совер-

¹⁶ Ч. 3 ст. 37 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СПС Консультант Плюс.

шения правонарушения; 5) зачисляется в федеральный бюджет, средства которого находятся в государственной собственности.

«Доходное предписание» соответствует всем вышеприведенным критериям:

«доходное предписание» имеет фиксированное, установленное законом (хотя и в не денежной форме) выражение. Размер «доходного предписания» определяется как вся сумма дохода, полученного правонарушителем от противоправной деятельности, а не исходя из определения подлежащего возмещению ущерба, что является необходимым условием применения гражданско-правовых санкций. Близкий до степени смешения подход к определению размера подлежащего изъятию у правонарушителя предусмотрен при применении такого административного наказания, как конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, т.е. принудительного безвозмездного обращения в федеральную собственность или в собственность субъекта федерации не изъятых из оборота вещей;

порядок взыскания «доходного предписания» в полной мере может быть охарактеризован как принудительный, поскольку механизм принуждения хозяйствующего субъекта к его исполнению включает привлечение к административной ответственности за неисполнение предписания (ст. 19.5. КоАП);

«доходное предписание» выдается антимонопольным органом как обязательное к исполнению в установленный срок предписание, неисполнение которого влечет административную ответственность;

доход взимается в случае совершения правонарушения без определения целевого назначения соответствующих денежных средств;

«доходное предписание» зачисляется в федеральный бюджет, средства которого находятся в государственной собственности.

Ввиду вышеизложенного необходимо констатировать, что «доходное предписание» по его природе должно характеризоваться как административная штрафная санкция, мера административно-правовой ответственности в форме конфискации имущества правонарушителя. Нормативное закрепление такой санкции вне КоАП, отсутствие предварительного судебного контроля за применением конфискации, безусловно, вступает в прямое противоречие с КоАП и конституционными установлениями, которые в интерпретации, данной КС, исключают применение конфискации как административно-правовой санкции без предварительного судебного контроля¹⁷.

¹⁷ См.: Постановление КС от 11.03.1998 № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй

Несмотря на выявленную правовую природу «доходного предписания» в формально-правовом смысле, т.е. с точки зрения действующего позитивного права, «доходное предписание» не является ни мерой гражданско-правовой ответственности, ни мерой административно-правовой ответственности, ни мерой административно-правового принуждения, не являющейся мерой административно-правовой ответственности. Это свидетельствует о неопределенности как в вопросе о правовой природе данной меры государственного принуждения, так и в вопросе о правомерности (обоснованности) его установления и использования органами публичной власти.

При этом правовой режим «доходного предписания» находится в противоречии с конституционными установлениями, нормами ГК и КоАП вне зависимости от того, характеризуется ли оно в качестве гражданско-правовой или административно-правовой меры ответственности.

3. «Доходное предписание» и конституционные принципы установления юридической ответственности

Положения Конституции Российской Федерации в своей системной взаимосвязи предъявляют целый ряд требований к правовому режиму мер юридической ответственности, вводимых законодателем, которые неоднократно получали описание в решениях КС¹⁸.

статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М.М. Гагловой и А.Б. Пестрякова» // СЗ РФ. 1998. № 12. Ст. 1458.

¹⁸ Постановление КС от 13.12.2016 № 28-П «По делу о проверке конституционности подпункта 1 статьи 1301, подпункта 1 статьи 1311 и подпункта 1 пункта 4 статьи 1515 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросами Арбитражного суда Алтайского края» // СЗ РФ. 2016. № 52 (Часть V). Ст. 7729; Постановление Конституционного Суда РФ от 24.06.2009 № 11-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22.1 и 23.1 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с жалобами ОАО «Газэнергосеть» и ОАО «Нижнекамскнефтехим» // СЗ РФ. 2009. № 28. Ст. 3581; п. 5.1 Постановления КС от 29.11.2016 № 26-П «По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан» // СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7169; п. 4 Постановления КС от 09.01.2019 № 1-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 16 и части 1 статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные

Система требований к правовому режиму мер юридической ответственности, выводимых законодателем из позиций, неоднократно сформулированных КС, включает: 1) требования справедливости и соразмерности, 2) обеспечение конституционного принципа равенства всех перед законом, 3) требования определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования, 4) требование о том, что устанавливаемые пределы имущественной ответственности в совокупности с правилами ее наложения позволяли в каждом случае обеспечивать адекватность применяемого государственного принуждения всем обстоятельствам, имеющим существенное значение для индивидуализации ответственности и наказания.

Оценка соответствия правового режима «доходного предписания» вышеизложенным конституционным принципам установления юридической ответственности показывает его несоответствие им. Во-первых, правовой режим «доходного предписания», предусматривая изъятие у хозяйствующего субъекта всего дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, в целом не предусматривает каких-либо законодательно установленных правил дифференциации юридической ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя, имущественного положения правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении тех или иных мер государственного принуждения. В то время как антимонопольные правонарушения по их общественной опасности не являются одинаковыми, по отношению к ним действующим законодательством уже установлена дифференцированная система административных наказаний.

Во-вторых, норма ст. 51 Закона о защите конкуренции, фактически предусматривая конфискацию дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, в диспозиции не исключает произвольного применения «доходного предписания» либо вместо санкций, предусмотренных за такие же деяния КоАП, либо одновременно с ними. При этом законодательно установленные критерии и основания для применения или неприменения «доходного предписания» вместо санкций или вместе с санкциями, предусмотренными за такие же деяния КоАП, в действующем

должности, и иных лиц их доходам» в связи с жалобой гражданина Г.П. Кристова» // СЗ РФ. 2019. № 3. Ст. 278.

законодательстве отсутствуют. По ч. 3 ст. 51 Закона о защите конкуренции лицо, которому выдано предписание о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного от монополистической деятельности или недобросовестной конкуренции, не может быть привлечено к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, в отношении которого выдано данное предписание, если данное предписание исполнено. Данная норма: не определяет обязательности или необязательности применения «доходного предписания» применительно к правонарушителю при совершении того или иного антимонопольного правонарушения; допускает одновременное применение к хозяйствующему субъекту «доходного предписания» и административных санкций (необоротных штрафов, оборотных штрафов в случае неисполнения «доходного предписания»).

В-третьих, налагаемая при применении «доходного предписания» на правонарушителя санкция по степени обременения значительно превышает степень обременения санкций, предусмотренных за такие же деяния КоАП.

Кроме того, правовой режим «доходного предписания» характеризуется высокой степенью неопределенности, что приводит к произвольности его применения в правоприменительной практике и, тем самым, к нарушению принципа равенства всех перед законом. Буквальное и системное толкование норм Закона о защите конкуренции приводит к однозначному выводу, что *de lege lata* антимонопольный орган не ограничен в выдаче «доходных предписаний» по любым нарушениям антимонопольного законодательства, относящимся к монополистической деятельности или недобросовестной конкуренции.

Так как органы публичной власти и их должностные лица при принятии решений о применении мер государственного принуждения к хозяйствующим субъектам реализуют нормативно определенную публичную компетенцию не по своему выбору и усмотрению, а только в пределах установленных законодательством оснований и условий, применение «доходного предписания» *de lege lata* является правообязанностью антимонопольного органа и должно осуществляться при выявлении любого нарушения антимонопольного законодательства, относящегося к монополистической деятельности или недобросовестной конкуренции.

На практике нормы Закона о защите конкуренции в части, регуливающей порядок применения «доходного предписания», получили другую интерпретацию — как предусматривающие право антимо-

нопольного органа по своему усмотрению: в одних случаях выдавать «доходное предписание» без применения мер административной ответственности¹⁹; в других случаях применять исключительно меры административной ответственности в виде фиксированного или оборотного штрафа²⁰.

Наконец, нормы Закона о защите конкуренции и КоАП не исключают выдачу «доходного предписания» с последующим применением мер административной ответственности в виде административного штрафа в случае неисполнения предписания в срок.

Все это создает чрезмерные и ничем не обоснованные даже не опции, а «серые зоны» усмотрения и выбора антимонопольным органом меры воздействия на хозяйствующего субъекта. Такое состояние создает условия экономического и юридического неравенства участников экономической деятельности перед законом и контролирующими органами публичной власти, что формирует неправоую плоскость осуществления государственных контрольных функций и привлечения хозяйствующих субъектов к ответственности.

ФАС России предлагает собственную интерпретацию норм Закона о защите конкуренции в части, регулирующей порядок применения «доходного предписания». Так, в соответствии с разъяснениями ФАС от 08.07.2016 № ИА/46433/16 в случаях, когда размер административного штрафа, кратный выручке от реализации товара, подлежит исчислению, предписание о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного от монополистической деятельности, не выдается, и такое лицо подлежит привлечению к административной ответственности по фиксированному штрафу. Такая же позиция закреплена в п. 13 Обзора практики применения антимонопольного законодательства коллегиальными органами ФАС за период 1.07.2018—1.07.2019, утвержденного протоколом Президиума ФАС.

Таким образом, при фактической возможности рассчитать оборотный штраф «доходное предписание» не выдается, и отсутствуют

¹⁹ Судебная практика признает такую практику соответствующей закону (например, дело № А43-38451/2017 (нарушение статьи 14.8 Закона о защите конкуренции — недобросовестной конкуренции при участии в торгах), дело № А52-2801/2018 (нарушение той же статьи), дело № А42-4608/2018 (нарушение той же статьи 14.8 Закона о защите конкуренции)).

²⁰ См., напр.: постановление Президиума ВС от 26.12.2018 по делу № А40-75556/2017 (злоупотребление доминирующим положением; ч. 2 ст. 14.31 КоАП — оборотный штраф); определения ВС от 20.01.2021 по делу № А60-27425/2019 (антиконкурентное соглашение; ст. 14.32 КоАП — оборотный штраф) и от 07.04.2020 № А40-201222/2018 (недобросовестная конкуренция; ч. 2 ст. 14.33 КоАП — оборотный штраф).

правовые основания к взысканию соответствующего дохода. Сложившиеся и подтвержденные судебной практикой подходы к разграничению оборотного штрафа и полученного дохода могут рассматриваться как обычай, временно заменяющий отсутствующую норму законодательства и сдерживающий свободу выбора антимонопольного органа при выборе санкции при выявлении правонарушения.

Однако такая трактовка норм Закона о защите конкуренции в части, регулирующей порядок применения «доходного предписания», не имеет законодательных оснований. Она сформулирована ФАС в ненормативном правовом акте, в котором формирование норм права, отличных от содержащихся в нормативных правовых актах, недопустимо. В результате не только не решается проблема неопределенности правового режима «доходного предписания», но, напротив, усиливается нормативная неопределенность оснований, случаев и порядка применения «доходного предписания» ввиду возникновения противоречий между законодательно закрепленным порядком применения рассматриваемого предписания и порядком его применения, сформулированным в ненормативных правовых актах ФАС.

Аналогичным образом следует охарактеризовать и интерпретацию норм Закона о защите конкуренции в части, регулирующей порядок применения «доходного предписания», сформулированную в Постановлении КС от 17.02.2022 № 7-П. Так, КС фактически указал на необходимость «определенных исключających иной подход обстоятельств» для применения «доходного предписания», *de facto* определив следующие правовые основания применения данной меры государственного принуждения: если в результате недобросовестной конкуренции причинен значительный, явный и прямой ущерб хозяйствующим субъектам—конкурентам или соответствующее деяние носило грубый характер.

Между тем Закон о защите конкуренции не содержит классификации и критериев классификации антимонопольных нарушений на грубые и негрубые правонарушения, как и законодательно установленных подходов к определению «значительного, явного и прямого ущерба». Тем самым использование категорий «грубый характер», «значительный, явный и прямой ущерб» не только не устраняет нормативной неопределенности оснований, случаев и порядка применения «доходного предписания», но, напротив, увеличивает такую неопределенность ввиду оценочного и законодательно не определенного характера указанных категорий, а также отчасти создает противоречие по сравнению с законодательно закрепленным порядком применения «доходного предписания».

Таким образом, действующий правовой режим «доходного предписания» характеризуется неопределенностью оснований, случаев и порядка применения, которые не преодолены судебным толкованием, в результате чего хозяйствующие субъекты не могут предвидеть правовых последствий своего поведения. Сформулированные в ненормативных правовых актах ФАС и в решениях судов подходы к основаниям, случаям и порядку применения «доходного предписания» не только не устраняют нормативной неопределенности, но и, напротив, усиливают такую неопределенность, что приводит к нарушению принципа равенства всех перед законом.

Решение вопроса о виде и размере ответственности лица не должно определяться факторами, которые от него не зависят и не характеризуют его положительно или отрицательно (в частности, от того, каким органом или должностным лицом и в каком порядке расследуется или рассматривается дело о правонарушении). КС в этом контексте неоднократно подчеркивал недопустимость произвольного выбора уполномоченными органами разных процедур и тем самым изменения объема гарантий, предоставляемых контролируруемому лицу²¹, недопустимость произвольного выбора вида и размера административного наказания несмотря на наличие у уполномоченного лица права усмотрения²². Ситуацию, при которой тяжесть применимой меры государственного принуждения поставлена в зависимость от избранной органом процедуры, нельзя признать ординарной.

В ином случае субъекты права, имеющие одинаковый правовой статус, совершившие одни и те же противоправные деяния, могут быть поставлены в различное правовое положение, в частности, в зависимости от порядка применения меры государственного принуждения в виде санкции, т.е. от обстоятельств, непосредственно не имеющих в силу закона правового значения. Это не соответствует конституционному принципу равенства перед законом и судом, закрепленному в ст. 19 Конституции.

Российское законодательство не устанавливает критериев выбора антимонопольным органом для реализации его правоохранительной

²¹ Постановление КС от 16.04.2015 № 8-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 части первой статьи 26 Федерального закона «Об оружии» в связи с жалобой негосударственного образовательного учреждения дополнительного профессионального образования «Учебно-технический центр «Кольчуга» // СПС Консультант Плюс.

²² Определение КС от 05.02.2015 № 236-О» Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Михайловой Валентины Николаевны на нарушение ее конституционных прав статьей 25.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС Консультант Плюс.

функции в одной из трех возможных форм применения мер государственного принуждения к правонарушителю («доходное предписание», «доходное предписание» и административный штраф, административный штраф без «доходного предписания»).

В результате складывающаяся практика вынесения и реализации «доходных предписаний» показывает отсутствие единства подходов, единообразия критериев правоприменения, правовую неопределенность условий и оснований применения «доходных предписаний» в их соотношении с иными мерами юридической ответственности, в том числе с фиксированными штрафами. Это снижает гарантии прав участников экономической деятельности и размывает стандарты привлечения к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

Каждый из случаев применения «доходных предписаний» индивидуален и не может характеризоваться набором устойчивых и повторяющихся признаков при отсутствии в российском законодательстве четких параметров его применения.

Заключение

По правовой природе «доходное предписание» является собой административную штрафную санкцию, меру административно-правовой ответственности в форме конфискации имущества правонарушителя.

Нормативное закрепление такой санкции вне КоАП противоречит положениям КоАП (ч. 1 ст. 1.1., ч. 1 ст. 2.1.), согласно которым ответственность за административные правонарушения устанавливается КоАП.

Применение конфискации в виде «доходного предписания» административным органом, а не по решению суда противоречит положениям Конституции Российской Федерации (ч. 3 ст. 35: «Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда»).

Правовой режим «доходного предписания» не соответствует конституционным принципам справедливости и соразмерности юридической ответственности, поскольку:

а) предусматривая изъятие у хозяйствующего субъекта всего дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, не предусматривает каких-либо законодательно установленных правил дифференциации юридической ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя, имущественного

положения правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обусловливающих индивидуализацию при применении мер государственного принуждения;

б) не исключает произвольного применения «доходного предписания» либо вместо санкций, предусмотренных за такие же деяния КоАП, либо одновременно с ними;

в) налагаемая при применении «доходного предписания» на правонарушителя санкция по степени обременения значительно превышает степень обременения санкций, предусмотренных за такие же деяния КоАП.

Часть 3 статьи 51 Закона о защите конкуренции в той мере, в какой она в системе действующего правового регулирования в свете правоприменительной практики допускает произвольность в назначении «доходного предписания», имея в виду возможность применения этой санкции антимонопольным органом по его усмотрению, противоречит конституционному принципу равенства всех перед законом (ст. 19 Конституции).

Действующий правовой режим «доходного предписания» характеризуется неопределенностью оснований, случаев и порядка применения «доходного предписания», которые не преодолены судебным толкованием, в результате чего хозяйствующие субъекты не могут предвидеть правовых последствий своего поведения.



Список источников

1. Алексеев С.С. Общая теория права Т. I. М.: Юридическая литература, 1981. 355 с.
2. Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: Норма, 2000. 623 с.
3. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь: Изд-во Пермского государственного университета, 1969. 344 с.
4. Башлаков-Николаев И.В. Меры принуждения в сфере защиты конкуренции // Финансовое право и управление. 2015. № 3. С. 306–318.
5. Гагарина И.В. О необходимости развития экономико-правового института «перечисление в федеральный бюджет дохода, полученного от монополистической деятельности или недобросовестной конкуренции» // Бизнес, менеджмент и право. 2018. № 4. С. 48–55.
6. Егорова М.А. К вопросу о возмещении убытков, причиненных нарушениями антимонопольного законодательства // Юрист. 2019. № 4. С. 4–5.
7. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... д. ю. н. М., 2005. 498 с.
8. Клейн Н.И. Защита публичного правопорядка и гражданских прав при нарушении антимонопольного законодательства // Закон. 2008. № 2. С. 31–36.

9. Кононов П.И. Актуальные проблемы административного права. М.: КНОРУС, 2023. 314 с.
10. Кудрявцев В.Н. Закон, поступок, ответственность. М.: Норма, 1986. 448 с.
11. Лапина М.А., Карпухин Д.В., Куракин А.В. Применение административного принуждения за нарушение законодательства о защите конкуренции // Современное право. 2017. № 12. С. 42–49.
12. Лейст О.Э. Санкции в советском праве. М.: ВИЮН, 1962. 238 с.
13. Макарейко Н.В. Государственное принуждение как средство обеспечения общественного порядка: дис. ... к. ю. н. Нижний Новгород, 1996. 249 с.
14. Писенко К.А. Теоретические проблемы использования меры взыскания в бюджет незаконно полученного дохода в системе государственного антимонопольного контроля в Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2010. № 4. С. 35–48.
15. Писенко К.А., Цинделиани И.А., Бадмаев Б.Г. Правовое регулирование конкуренции и монополии в Российской Федерации: курс лекций. М.: Статут, 2010. 411 с.
16. Рыженков А.Я. Право и монополии в современной России. М.: Юстицинформ, 2017. 206 с.
17. Серегина В.В. Государственное принуждение по советскому праву. Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1991. 117 с.
18. Стариллов Ю.Н. и др. Иван Александрович Галаган и его научное наследие. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2010. 542 с.
19. Тотьев К.Ю. Предписание антимонопольного органа о перечислении незаконного дохода: правовая природа и функции // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 8. С. 40–48.



References

1. Alekseev S.S. (1981) General theory of law. Vol. I. Moscow: Juridicheskaya literatura, 355 p. (in Russ.)
2. Bakhrah D.N. (2000) Administrative law of Russia: textbook. Moscow: Norma, 623 p. (in Russ.)
3. Bakhrah D.N. (1969) Soviet legislation on administrative liability: textbook. Perm: University, 344 p. (in Russ.)
4. Bashlakov-Nikolaev I.V. (2015) Enforcement in the field of competition protection. *Finansovoe pravo i upravlenie*=Financial Law and Management, no. 3, pp. 306–318 (in Russ.)
5. Egorova M.A. (2019) Compensation for losses caused by violations of antimonopoly legislation. *Jurist*=Lawyer, no. 4, pp. 4–5 (in Russ.)
6. Gagarina I.V. (2018) Transfer to federal budget of income received from fines for monopolistic activities or unfair competition. *Biznes, management i pravo*=Business, Management and Law, no. 4, pp. 48–55 (in Russ.)
7. Kaplunov A.I. (2005) Administrative coercion applied by internal affairs bodies (system analysis). Doctor of Juridical Sciences Thesis. Moscow, 498 p. (in Russ.)
8. Klein N.I. (2008) Protection of public law and order and civil rights in violation of antimonopoly legislation. *Zakon*=Law, no. 2, pp. 31–36 (in Russ.)
9. Kononov P.I. (2023) Issues of administrative law: textbook. Moscow: Knorus, 314 p. (in Russ.)

10. Kudryavtsev V.N. (1986) Law, deed, responsibility. Moscow: Norma, 448 p. (in Russ.)
 11. Lapina M.A., Karpukhin D.V., Kurakin A.V. (2017) Application of administrative coercion for violation of legislation on protection of competition. *Sovremennoye pravo*=Modern Law, no. 12, pp. 42–49 (in Russ.)
 12. Leist O.E. (1962) *Sanctions in the Soviet law*. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 238 p. (in Russ.)
 13. Makareiko N.V. (1996) State coercion as a means of maintaining public order. Candidate of Juridical Sciences Thesis. Nizhny Novgorod, 249 p. (in Russ.)
 14. Pisenko K.A. (2010) Theoretical aspects of using a measure of recovery to the budget of illegally obtained income in the system of state antimonopoly control in the Russian Federation. *Vestnik rossiyskogo universiteta druzhby narodov. Pravo*=Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Law, no. 4, pp. 35–48 (in Russ.)
 15. Pisenko K.A., Tsindeliani I.A., Badmaev B.G. (2010) Legal regulation of competition and monopoly in the Russian Federation: course of lectures. Moscow: Statut, 411 p. (in Russ.)
 16. Ryzhenkov A.Ya. (2017) *Law and monopolies in modern Russia*. Moscow: Yustitzinform, 206 p. (in Russ.)
 17. Seregina V.V. (1991) *State coercion under the Soviet law*. Voronezh: University, 117 p. (in Russ.)
 18. Starilov Yu.N. et al. (2010) Ivan Alexandrovich Galagan and his scholar legacy. Voronezh: University, 542 p. (in Russ.)
 19. Totyev K.Y. (2010) Antimonopoly authority's order on transfer of illegal income: legal nature and functions. *Zakony Rossii*: Laws of Russia, no. 8, pp. 40–48 (in Russ.)
-

Информация об авторах:

П.П. Кабытов — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник.

С.А. Синицын — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник.

Information about the authors:

P.P. Kabytov — Candidate of Sciences (Law), Leading Researcher.

S.A. Sinitsyn — Doctor of Sciences (Law), Professor, Chief Researcher.

Статья поступила в редакцию 06.03.2025; одобрена после рецензирования 21.04.2025; принята к публикации 12.05.2025.

The article was submitted to editorial office 06.03.2025; approved after reviewing 21.04.2025; accepted for publication 12.05.2025.