

Аналитический обзор судебных дел с участием антимонопольного органа

Вовкивская Л.В.*

Финансовый университет при
Правительстве РФ,
ФАС России,
125993, Россия, г. Москва,
Ленинградский просп., 49,
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 11

Савостина Е.В.,

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

Аннотация

Анализ правовых позиций арбитражных судов по делам о нарушении антимонопольного законодательства в части рассмотрения вопросов: срок давности привлечения к административной ответственности за совершение сделки экономической концентрации, определение доминирующего положения хозяйствующего субъекта, оспаривание предостережения антимонопольного органа, снижение административных штрафов, подходы к доказыванию антиконкурентных соглашений.

Цель: формирование единообразных подходов в правоприменительной практике по делам о нарушении антимонопольного законодательства.

Ключевые слова: антимонопольное законодательство, срок давности, злоупотребление доминирующим положением, предостережение, антиконкурентное соглашение, административный штраф.

Для цитирования: Вовкивская Л.В., Савостина Е.В. Аналитический обзор судебных дел с участием антимонопольного органа // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 4 (24). С. 90–93. <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-4-24-90-93>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Analytical Review of Judicial Cases Involving Antitrust Body

Larisa V. Vovkivskaya*

Financial University under the
Government of the Russian
Federation,
FAS Russia,
Leningradsky Prospekt, 49,
Moscow, 125993, Russia,
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11,
Moscow, 125993, Russia

Elena V. Savostina,

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

Abstract

Analysis of the arbitration court's legal positions in cases of violation of antimonopoly legislation on the following issues: limitation period for the institution of administrative proceedings for merger deals, determining the dominant position of an economic entity, court actions against, Antimonopoly service warnings, administrative fines reductions, ways of proving anti-competitive agreements.

Purpose: the formation of uniform approaches in law enforcement practice in cases of violation of antitrust laws.

Keywords: antitrust laws, limitation period, abuse of dominant position, warning, anti-competitive agreements, administrative fine.

For citation: Vovkivskaya L.V., Savostina E.V. Analytical review of judicial cases involving antitrust body // Russian Competition Law and Economy. 2020. No. 4(24). P. 90–93. <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-4-24-90-93>

The authors declare no conflict of interest.

1 Верховный Суд Российской Федерации разрешил вопрос о том, с какого момента начинает исчисляться срок давности привлечения к административной ответственности за совершение сделки экономической концентрации без предварительного согласия антимонопольного органа.

Между двумя обществами в декабре 2017 г. был заключен ряд договоров о передаче нематериальных активов, связанных с сайтом job.ru. По условиям указанных договоров приобретению подлежали объекты гражданских прав, а именно товарные знаки, права по администрированию доменного имени job.ru, а также исключительные права на базу данных работодателей и базу данных соискателей. Акты приема-передачи на указанные объекты были составлены уже в январе — апреле 2018 г.

ФАС России, установив факт совершения данных сделок, пришла к выводу о необходимости получения предварительного согласия на их осуществление. Поскольку соответствующее ходатайство в антимонопольный орган не подавалось, общество-приобретатель в январе 2019 г. было привлечено к административной ответственности по ч. 3 ст. 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ)¹.

Суды трех инстанций, рассмотрев требования общества об отмене постановления ФАС России, пришли к выводу о наличии оснований для удовлетворения требований ввиду пропуска установленного ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ годичного срока давности привлечения к административной ответственности. Судами было указано, что срок давности начинает исчисляться с момента заключения договоров о передаче нематериальных активов, то есть с декабря 2017 г.

Данная позиция признана Верховным Судом Российской Федерации ошибочной. Высшая судебная инстанция обратила внимание на различие терминологии Закона о защите конкуренции и гл. 9 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ)².

Так, п. 7 ч. 1 ст. 28 Закона о защите конкуренции, в силу требований которого должно было быть получено предварительное согласие в отношении спорных сделок, предусматривает обязанность получения предварительного согласия антимонопольного органа при осуществлении определенных сделок. То есть Закон о защите конкуренции связывает возникновение обязанности по получению согласия не в отношении заключения договора, а в отношении осуществления сделки, поскольку именно оно может оказать влияние на конкуренцию.

Акты приема-передачи нематериальных активов являются такими сделками, следовательно, срок давности необходимо исчислять исходя из дат их подписания.

Таким образом, Верховным Судом Российской Федерации сформирована правовая позиция о нетождественности даты осуществления сделки экономической концентрации и даты заключения договора³.

2. Судами трех инстанций поддержано решение антимонопольного органа об установлении факта нарушения п. 1 ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции)⁴ в отношении цены на новую редакцию Атласа единой глубоководной системы европейской части Российской Федерации, являющегося навигационным документом, необходимым для осуществления деятельности судовладельцами.

Учреждение, установившее цену на Атлас, оспаривало принятое решение, полагая, что не занимает доминирующего положения, поскольку судовладельцы помимо атласа используют иные навигационные материалы.

Данные доводы были отклонены судами, которые указали на возможность установления доминирующего положения исходя из нормативных требований, согласно которым при плавании по внутренним водным путям не допускается использование карт и пособий, изданных иными лицами.

Суды отметили, что издание и реализация копий Атласа иными хозяйствующими субъектами, кроме учреждения, без письменного разрешения невозможны в силу прямого указания Положения о картографической деятельности, в связи с чем действующее регулирование картографической деятельности ограничивает возможность иных хозяйствующих субъектов издавать и реализовывать Атлас и свидетельствует о доминирующем положении учреждения.

Возможность снятия копии Атласа и последующее ее использование судовладельцами не может служить доказательством отсутствия доминирующего положения, поскольку копии, распечатки, прочие документы не являются товаром (услугой) и потому не оказывают влияние на долю учреждения в сфере издания Атласа.

Также при рассмотрении данного дела судами сделан вывод о невозможности применения метода сопоставимых рынков.

Суды отклонили довод учреждения о том, что установленная им цена на Атлас ниже, чем стоимость на аналогичные атласы в соседних бассейнах. Суды указали на необходимость учета того факта, что товар, изданный учреждением, является уникальным, не по-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.04.2020) СЗ РФ. 07.01.2002, № 1 (ч. 1). Ст. 1.

² Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

³ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29.09.2020 по делу № А40-45414/2019. <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 30.11.2020).

⁴ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ, 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

звolyающим соотнести его с иными навигационными документами, распространяющими действие на иные бассейны. Уникальность товара и невозможность соотнесения его с иными навигационными документами, распространяющими действие на иные бассейны, вызвана тем, что бассейны рек, в которых администрации реализуют свои полномочия, являются неоднородными, каждому из них присущи уникальные особенности, что, в свою очередь, обуславливает уникальность навигационных документов.

С учетом этого судами выражена позиция о невозможности применения метода сопоставимых рынков в отношении рынков, продуктовые границы которых определяет уникальный товар⁵.

3. Право хозяйствующих субъектов на оспаривание отдельных ненормативных актов, принимаемых антимонопольным органом, не единожды становилось предметом рассмотрения в судебных инстанциях.

В настоящий момент на уровне Верховного Суда Российской Федерации сложилась практика о возможности оспаривания предупреждений, приказов о проведении проверки и возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Такие акты, как предупреждения, оспариваются значительно реже, и потому сложившаяся практика в отношении их судебного обжалования отсутствует. Вопрос о возможности проверки предупреждений в судебном порядке был разрешен Арбитражным судом города Москвы при рассмотрении указанных дел.

Суд, приняв во внимание предусмотренные Законом о защите конкуренции особенности правового статуса предупреждений, пришел к выводу о невозможности их обжалования.

Тот факт, что предупреждение имеет превентивный характер и не содержит требований о совершении каких-либо действий, не налагает на должностных лиц соответствующих обязанностей и не предусматривает ответственности, позволяет сделать вывод о том, что оно не обладает совокупностью необходимых оснований, предоставляющих хозяйствующему субъекту право на судебное обжалование в порядке, предусмотренном процессуальным законом.

С учетом таких выводов судом производство по делу об оспаривании предупреждения было прекращено⁶.

4. За установленное решением ФАС России нарушение п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции три

общества были привлечены к административной ответственности с назначением многомиллионных штрафов, которые в каждом случае составляли минимально предусмотренный Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях размер в 4% от всей выручки.

Суды первой и апелляционной инстанций при рассмотрении дел об оспаривании постановлений о привлечении к административной ответственности пришли к выводу о возможности снижения размера штрафа в 10 раз на основании ч. 3² ст. 4.1 КоАП РФ.

Суды посчитали возможным применить указанную норму ввиду совершения нарушения обществами впервые, оказания содействия антимонопольному органу при рассмотрении дел об административных правонарушениях и тяжелого финансового положения обществ.

С таким подходом не согласился суд кассационной инстанции, который направил дело на новое рассмотрение.

Кассация обратила внимание нижестоящих судов на то, что на основании ч. 3² ст. 4.1 КоАП РФ штраф может быть снижен только при исключительности обстоятельств, связанных с характером правонарушения.

Снижение санкций (законодательное или правоприменительное) допустимо только до той черты, за которой утрачивает действенность общая и частная превенция административных правонарушений и начинается нарушение прав и свобод граждан, защищаемых антимонопольным законодательством. При этом само по себе тяжелое финансово-экономическое положение юридического лица — не основание от освобождения его от специально высоких штрафных санкций.

Имущественное и финансовое положение общества имеет факультативное значение и само по себе, в отсутствие исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, не может служить основанием для назначения административного наказания ниже низшего предела.

Обстоятельства, которые в норме закона поименованы как смягчающие административную ответственность, не могут быть признаны подтверждением исключительности нарушения.

При этом тот факт, что общества ранее к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства не привлекались, не является основанием для снижения размера штрафа ниже низшего предела, поскольку это обстоятельство не влияет на степень вины и общественную опасность совершенного административного правонарушения.

Принятые судом кассационной инстанции акты позволяют сделать вывод о наметившейся тенденции тщательной проверки доводов заявителей о наличии смягчающих или исключительных обстоятельств с учетом

⁵ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 01.10.2020 по делу № А40-275785/2019 <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 30.11.2020).

⁶ Решения Арбитражного суда города Москвы от 12.11.2020 по делу № А40-181232/2020 и от 17.11.2020 по делу № А40-163375/2020 <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 30.11.2020).

Аналитический обзор судебных дел с участием антимонопольного органа

особой защиты государством отношений по поддержке конкуренции⁷.

5. Решение Челябинского УФАС России о запрещенном п. 1 ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции соглашения между региональным оператором капитального ремонта и обществом прошло судебную проверку.

Региональный оператор в июне-июле 2018 г. проводил электронный аукцион на выполнение работ по ремонту или замене лифтового оборудования, признанного непригодным для эксплуатации, ремонту лифтовых шахт (112 лифтов в г. Челябинске). Начальная цена закупки составила 219,7 млн руб.

Из 6 поданных заявок для участия в аукционе были допущены заявки только двух обществ, второе из которых непосредственно в аукционном торге не участвовало.

Челябинское УФАС России в ходе рассмотрения жалоб недопущенных участников установило, что заказчик неправомерно отклонил их. Так, причиной недопуска заявок стало отсутствие сведений о данных хозяйствующих субъектах в реестре квалифицированных подрядных организаций (для участия в электронном аукционе в части выполнения соответствующих работ и (или) услуг). Однако на самом деле указанные компании были включены в Реестр квалифицированных подрядных организаций, имеющих право принимать участие в закупках, предметом которых является оказание услуг и (или) выполнение работ по ремонту или замене лифтового оборудования, признанного непригодным для эксплуатации, ремонт лифтовых шахт.

В связи с этим заказчику было предписано рассмотреть заявки недопущенных обществ, а составленные в ходе проведения аукциона протоколы отменить.

Предписания антимонопольного органа исполнены не были, а контракт заключен с обществом, предложившим снижение цены на минимальный шаг аукциона.

Суды поддержали выводы антимонопольного органа, что такие действия являются доказательством соглашения между заказчиком и участником, в связи с чем обоснованно установлен факт нарушения п. 1 ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, решение Челябинского УФАС России также было предметом рассмотрения Апелляционной коллегии ФАС России, которая оставила его без изменения, что было учтено судами при рассмотрении данного дела⁸. ■

Сведения об авторах

Вовкивская Лариса Валерьевна: старший преподаватель базовой кафедры Федеральной антимонопольной службы Финансового университета при Правительстве РФ, начальник Управления контроля агропромышленного комплекса ФАС России
E-mail: vovkivskay@fas.gov.ru

Савостина Елена Викторовна: заместитель начальника Правового управления ФАС России
E-mail: savostina@fas.gov.ru

⁷ Постановления Арбитражного суда Московского округа от 04.09.2020 по делу № А40-297908/2019, от 08.09.2020 по делу № А40-295436/2019, от 24.09.2020 по делу № А40-297826/2019 <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 30.11.2020).

⁸ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 27.08.2020 по делу № А76-25400/2019 <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 30.11.2020).