

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-4-28-88-92>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2021

Аналитический обзор судебных дел, рассмотренных с участием антимонопольных органов

Вовкивская Л.В.,

Финансовый университет при
Правительстве РФ,
125993, Россия, г. Москва,
Ленинградский просп., д. 49,
ФАС России,
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: сроки давности привлечения к административной ответственности, основания отказа в предоставлении государственной преференции, рассмотрение жалоб на действия организаторов торгов/операторов, проводимых в ходе обязательных процедур, применяемых в деле о банкротстве.

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

Ключевые слова: антимонопольное законодательство, административная ответственность, сроки давности, предоставление преференции, жалоба на торги.

Для цитирования: Вовкивская Л.В., Савостина Е.В. Аналитический обзор судебных дел, рассмотренных с участием антимонопольных органов // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 4 (28). С. 88—92, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-4-28-88-92>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Analytical Review of Court Cases Considered with the Participation of Antimonopoly Authorities

Larisa V. Vovkivskaya,

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

Elena V. Savostina*,

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

Abstract

Analysis of the legal positions of arbitration courts in cases of violation of antimonopoly legislation regarding the consideration of issues: the statute of limitations for bringing to administrative responsibility, the grounds for refusing to provide state preference, the consideration of complaints about the actions of bidders/operators carried out during the mandatory procedures applied in the bankruptcy case.

Objective: to develop uniform approaches in law enforcement practice in cases of violation of antitrust laws.

Keywords: antitrust legislation, administrative liability, statute of limitations, granting of preference, complaint against bidding.

For citation: Vovkivskaya L.V., Savostina E.V. Analytical review of court cases considered with the participation of antimonopoly authorities // Russian Competition Law and Economy. 2021;(4(28)):88-92 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-4-28-88-92>

The authors declare no conflict of interest.

1. Часть 4 ст. 51 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции)¹ в редакции, действующей до 20 ноября 2009 г., было предусмотрено, что неисполнение в срок предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства влечет за собой административную ответственность.

Привлекая хозяйствующие субъекты к административной ответственности за неисполнение предписаний, антимонопольные органы исходили из того, что такое нарушение является нарушением антимонопольного законодательства, срок давности за которое в соответствии с ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ составляет один год.

Эта позиция не всегда поддерживалась судами, и начала складываться практика о том, что поскольку ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях² расположена в главе 19 «Административные правонарушения против порядка управления», то срок давности при привлечении к административной ответственности по ч. 2² ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за неисполнение предписания антимонопольного органа составляет два месяца³.

В целях исключения различного подхода в толковании нормы Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 164-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴ ч. 4 ст. 51 Закона о защите конкуренции дополнена предложением следующего содержания: «Неисполнение в срок указанного предписания является нарушением антимонопольного законодательства».

Указанное уточнение на законодательном уровне однозначно утвердило позицию о годичном сроке давности за неисполнение предписания антимонопольного органа по делу о нарушении антимонопольного законо-

дательства, в развитие чего сложилась единообразная судебная практика с аналогичным выводом⁵.

В каждом из указанных дел суды отмечали, что поскольку согласно ч. 4 ст. 51 Закона о защите конкуренции⁶ неисполнение предписания является нарушением антимонопольного законодательства, то применению в соответствии с ч. 1 ст. 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁷ подлежит годичный срок давности.

Вместе с тем после правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации⁸ о двухмесячном сроке давности в отношении ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁹ в части, не касающейся антимонопольных предписаний, арбитражные суды стали переносить эти выводы на споры с антимонопольным органом.

Верховным Судом Российской Федерации в рамках дела № А40-90920/2020¹⁰ разрешался вопрос об обоснованности такого подхода.

Так, постановлением ФАС России общество было привлечено к административной ответственности по ч. 2² ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹¹ по истечении шести месяцев с даты совершения правонарушения.

Арбитражный суд города Москвы поддержал позицию ФАС России и указал, что за невыполнение предписания об устранении нарушения антимонопольного законода-

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

² 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.

³ Определения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27.08.2009 № 10752/09 по делу № А55-1248/2009, от 12.08.2009 № 9978/09 по делу № А33-16105/2008, от 12.08.2009 № 10100/09 по делу № А33-16103/2008, от 12.08.2009 № 10054/09 по делу № А33-16104/2008. <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 29.11.2021).

⁴ Федеральный закон от 17.07.2009 № 164-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 20.07.2009. № 29. Ст. 3601.

⁵ Судебные акты по делам № А59-4505/2010, № А71-3750/2010, № А53-17494/2011, № А69-2938/2011, № А40-56085/12, № А50-23710/2013, № А64-5735/2014, № А69-1340/2015, № А19-3411/2017, № А40-80492/17, № А40-297385/2018, № А40-39188/2019, № А40-39937/2019. <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 29.11.2021).

⁶ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

⁷ 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.

⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.01.2019 № 3-П и определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26.03.2019 № 823-О. <http://www.ksrf.ru/> (Дата обращения: 29.11.2021).

⁹ 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.

¹⁰ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 08.10.2021 № 305-ЭС21-6561 по делу № А40-90920/2020. <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 29.11.2021).

¹¹ Определения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27.08.2009 № 10752/09 по делу № А55-1248/2009, от 12.08.2009 № 9978/09 по делу № А33-16105/2008, от 12.08.2009 № 10100/09 по делу № А33-16103/2008, от 12.08.2009 № 10054/09 по делу № А33-16104/2008. <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 29.11.2021).

тельства предусмотрен годичный срок давности привлечения к ответственности.

Иную позицию заняли суды апелляционной и кассационной инстанций и отменили постановление ФАС России с указанием на двухмесячный срок давности.

Верховный Суд Российской Федерации, рассмотрев жалобу ФАС России, оставил в силе решение Арбитражного суда города Москвы и тем самым подтвердил позицию о годичном сроке давности за неисполнение предписания антимонопольного органа.

При этом высшей судебной инстанцией отмечено, что включение той или иной правовой нормы, предусматривающей административную ответственность, в главу 19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Административные правонарушения против порядка управления» само по себе не свидетельствует о том, что указанная ответственность предусмотрена именно за нарушение против порядка управления, а не за нарушение конкретного вида законодательства, указанного в ч. 1 ст. 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹², в целях исчисления срока давности привлечения к административной ответственности.

Таким образом, Верховным Судом Российской Федерации разрешен спор арбитражной практики последних двух лет о сроках давности за неисполнение предписания антимонопольного органа в пользу годичного срока, что, безусловно, отвечает буквальному содержанию закона.

Позицию о возможности применения годичного срока давности для состава, предусмотренного ч. 5 ст. 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹³, Верховный Суд Российской Федерации выскажет 10.01.2022 при рассмотрении дела № А69-2047/2020, кассационная жалоба антимонопольного органа по которому передана для рассмотрения в судебном заседании.

2. Предметом проверки по данному делу являлось решение ФАС России об отказе в даче согласия на предоставление преференции¹⁴.

Для оказания услуг по проведению экскурсий на теплоходах и катерах по Санкт-Петербургу общество заключало договоры аренды принадлежащего городу участка набережной.

В 2020 г. был рассмотрен вопрос о передаче участка набережной обществу на 4 года в качестве государственной преференции, однако решением ФАС России в даче согласия не предоставление такой преференции было отказано.

Решение антимонопольного органа было оспорено в судебном порядке. Заявители полагали, что поскольку общество является субъектом МСП и в п. 13 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции¹⁵ указана такая цель предоставления преференции, как поддержка субъектов МСП, то оснований для отказа в даче согласия не имелось.

Суды не согласились с такой позицией и указали, что необходимым условием для предоставления государственной преференции в целях, установленных п. 13 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции¹⁶, является наличие соответствующей программы, содержащей мероприятия, направленные на развитие малого и среднего предпринимательства, разрабатываемой и реализуемой в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»¹⁷.

Судами установлено, что в государственной программе Санкт-Петербурга «Развитие предпринимательства и потребительского рынка в Санкт-Петербурге», утвержденной постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 30.06.2014 № 554¹⁸, не установлены условия и порядок предоставления преференции в форме имущественной поддержки субъектам МСП, осуществляющим деятельность внутреннего водного пассажирского транспорта, и поскольку указанная программа не предусматривает государственную поддержку на обозначенную выше цель, необходимое условие для предоставления государственной преференции обществу не соблюдено.

При отсутствии Программ (подпрограмм) развития субъектов МСП у соответствующих органов власти отсутствуют правовые основания для предоставления государственных или муниципальных преференций в целях, установленных п. 13 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции¹⁹.

¹² 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.

¹³ Определения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27.08.2009 № 10752/09 по делу № А55-1248/2009, от 12.08.2009 № 9978/09 по делу № А33-16105/2008, от 12.08.2009 № 10100/09 по делу № А33-16103/2008, от 12.08.2009 № 10054/09 по делу № А33-16104/2008. <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 29.11.2021).

¹⁴ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 12.11.2021 по делу № А40-255470/2020. <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 29.11.2021).

¹⁵ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 30.07.2007. № 31. Ст. 4006.

¹⁸ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 30.06.2014 № 554 О государственной программе Санкт-Петербурга «Развитие предпринимательства и потребительского рынка в Санкт-Петербурге». Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга www.gov.spb.ru/norm_baza/npa (Дата обращения: 29.11.2021).

¹⁹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

3. Департаментом имущественных отношений субъекта было принято решение о предоставлении в залог областного имущества в обеспечение исполнения обязательств общества, включенного в перечень системообразующих организаций региона.

С учетом этого департамент обратился в ФАС России для согласования предоставления преференции обществу с целью производства сельскохозяйственной продукции.

В даче согласия на предоставление такой преференции ФАС России было отказано, поскольку предоставление преференции в виде передачи государственного имущества в обеспечение кредитных обязательств (залог) не может соответствовать целям, установленным ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции²⁰.

Суды трех инстанций поддержали позицию антимонопольного органа, отметив, что, исходя из положений гражданского законодательства в случаях и в порядке, которые предусмотрены законом, требование залогодержателя может быть удовлетворено путем передачи предмета залога залогодержателю (оставления у залогодержателя).

При таких обстоятельствах государственное имущество, предоставленное для залога в качестве преференции, может перейти в собственность залогодержателя — кредитной организации — без проведения обязательных для госсобственности торгов, что недопустимо.

Вместе с тем в силу ст. 20 Закона о защите конкуренции²¹ преференция предоставляется конкретному хозяйствующему субъекту (получателю преференции) и исключительно в целях, указанных в ст. 19 Закона о защите конкуренции²². Передача всего или части имущества третьим лицам изменяет субъектный состав получателей преференции и может привести к изменению цели преференции, поскольку в этом случае осуществлять деятельность с использованием имущества (иных объектов гражданских прав), полученного в форме государственной преференции, будет иной хозяйствующий субъект.

С учетом этого суды поддержали позицию ФАС России о невозможности предоставления преференции в виде передачи имущества в залог²³.

4. За немногим более чем полгода действия принятого 4 марта 2021 г. Пленумом Верховного Суда Российской Федерации постановления № 2 «О некоторых вопросах, связанных с применением антимонопольного законода-

тельства» (далее — Постановление № 2)²⁴ его положения не единожды применялись судами, и не всегда трактовка разъяснений была одинаковой.

Судами Уральского округа был рассмотрен вопрос о применении положений п. 37 Постановления № 2²⁵, определяющего применение Закона о защите конкуренции²⁶ к торгам.

Так, Курганским УФАС России принято решение по жалобе на торги, проводимые в рамках процедуры банкротства, в порядке ст. 18.1 Закона о защите конкуренции²⁷.

Апелляционная инстанция принятое решение отменила со ссылкой на п. 37 Постановления № 2²⁸, указав на отсутствие полномочий антимонопольного органа и процитировав последний абзац данного пункта о том, что иные торги, проведенные с нарушением положений, установленных законом, к сфере антимонопольного контроля по правилам ст. 17 Закона о защите конкуренции²⁹ не относятся, что не исключает предъявления заинтересованными лицами исков о признании таких торгов и сделок, заключенных по их результатам, недействительными и о применении последствий недействительности (например, на основании п. 1 ст. 449 Гражданского кодекса Российской Федерации³⁰, ст. 61.8, 139 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Закон о банкротстве)³¹).

Однако постановление апелляции было отменено Арбитражным судом Уральского округа, который указал на недопустимость избирательного толкования абзацев п. 37 Постановления № 2³².

В абзаце втором п. 37 Постановления № 2³³ прямо указано на то, что по смыслу взаимосвязанных положений

²⁰ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

²¹ Там же.

²² Там же.

²³ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 14.09.2021 по делу № А40-261188/2020. <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 29.11.2021).

²⁴ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 5.

²⁵ Там же.

²⁶ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

²⁷ Там же.

²⁸ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 5.

²⁹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

³⁰ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

³¹ Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 28.10.2002. № 43. Ст. 4190.

³² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 5.

³³ Там же.

ч. 1 ст. 1, ч. 1 и 4 ст. 17, ч. 5 ст. 18 Закона о защите конкуренции³⁴ антимонопольный контроль допускается в отношении процедур, обязательность проведения которых прямо предусмотрена законом.

В соответствии с ч. 4, 7 ст. 110 Закона о банкротстве реализация имущества должников осуществляется исключительно путем проведения торгов.

Следовательно, проведение таких торгов является обязательным в силу закона, и потому антимонопольный орган уполномочен рассматривать жалобы на действия организаторов торгов и оператора электронной площадки при их проведении.

Исключение, указанное в последнем абзаце п. 37 Постановления № 2³⁵, относится к случаям, когда Закон о банкротстве не обязывает реализовывать имущество путем проведения торгов, но такое решение принято по инициативе собрания кредиторов. Так, в соответствии с ч. 5 ст. 139 Закона о банкротстве имущество должника, балансовая стоимость которого на последнюю отчетную дату до даты открытия конкурсного производства составляет менее чем сто тысяч рублей, продается в порядке, установленном решением собрания кредиторов или комитета кредиторов. Следовательно, если в отношении такого имущества будет принято решение о его

реализации на торгах, то такие торги могут быть оспорены только по правилам Гражданского кодекса Российской Федерации³⁶.

Таким образом, с учетом разъяснений п. 37 Постановления № 2³⁷ рассмотрение жалоб на действия организаторов торгов/операторов, проводимых в ходе обязательных процедур, применяемых в деле о банкротстве, относится к компетенции антимонопольного органа³⁸. ■

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
vovkivskay@fas.gov.ru

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

Статья поступила в редакцию: 30.11.2021

Принята к публикации: 06.12.2021

Дата публикации: 29.12.2021

The article was submitted: 30.11.2021

Accepted for publication: 06.12.2021

Date of publication: 29.12.2021

³⁴ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

³⁵ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 5.

³⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

³⁷ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 5.

³⁸ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 08.10.2021 по делу № А34-2459/2020. <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 29.11.2021).