

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-80-84>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2022

Аналитический обзор судебных дел, рассмотренных с участием антимонопольного органа

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, реализация земельного участка в обход конкурентных процедур, нарушения на цифровых рынках, смягчающие обстоятельства в административном производстве.

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

Ключевые слова: антимонопольное законодательство; административная ответственность; сроки давности; конкурентные процедуры; смягчающие обстоятельства.

Для цитирования: Вовкивская Л. В., Савостина Е. В. Аналитический обзор судебных дел, рассмотренных с участием антимонопольных органов // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 1 (29). С. 80–84, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-80-84>

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 laws regarding the consideration of issues: the statute of limitations for bringing to administrative responsibility, the implementation of a land plot bypassing competitive procedures, violations in digital markets, mitigating circumstances in administrative proceedings.

The aim is to develop uniform approaches in law enforcement practice in cases of violation of antitrust laws.

Keywords: antitrust legislation; administrative responsibility; statute of limitations; competitive procedures; mitigating circumstances.

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. 2022;(1(29)):80-84 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-80-84>

The authors declare no conflict of interest.

1. В последние годы устоявшаяся в правоприменении позиция о годичном сроке давности за непредставление информации по запросу антимонопольного органа неоднократно пересматривалась судами.

Указывая на то, что ответственность за данное правонарушение включена в гл. 19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ (далее — КоАП РФ) «Нарушения против порядка управления», суды приходили к выводу о двухмесячном сроке давности за непредставление информации.

Такой подход был признан необоснованным Верховным Судом Российской Федерации, который отметил особенности квалификации непредставления информации по запросу антимонопольного органа.

Высшая судебная инстанция обратила внимание, что невыполнение предусмотренной ст. 25 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции)² обязанности по представлению в антимонопольный орган (его должностным лицам) соответствующих сведений (информации) является нарушением антимонопольного законодательства, за которое ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ³ установлен годичный срок давности привлечения к административной ответственности.

То обстоятельство, что ст. 4.5 КоАП РФ содержит перечень правонарушений против порядка управления, по которым срок давности привлечения к административной ответственности составляет один год, и непредставление информации не входит в этот перечень, не может расцениваться судами как основание для применения к правонарушению, предусмотренному ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ⁴, общего срока давности, установленного ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ. Указанное правонарушение является нарушением антимонопольного законодательства, в отношении которого установлен специальный срок давности привлечения к административной ответственности — один год.

Кроме того, при рассмотрении данного дела суд обратил внимание, что ответственность наступает за каждый факт непредставления информации по запросу антимонопольного органа, даже если неоднократно были направлены аналогичные запросы. Привлечение к ответственности за неисполнение первоначального запроса антимонопольного органа не освобождает лицо

от обязанности исполнения повторного запроса антимонопольного органа о предоставлении информации, направленного антимонопольным органом после вынесения постановления о привлечении к ответственности, поскольку привлечение к ответственности прекращает правонарушение. Соответственно, неисполнение повторного запроса антимонопольного органа образует новое самостоятельное правонарушение, за которое лицо подлежит привлечению к административной ответственности.

Закрепление Верховным Судом Российской Федерации позиции о годичном сроке давности при привлечении к ответственности по ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ⁵ имеет важное значение для практики, поскольку исключает различное толкование о сроке давности за антимонопольные правонарушения⁶.

2. Антимонопольный орган по факту продажи администрацией города земельного участка выдал предупреждение. В действиях администрации по продаже участка без проведения торгов были установлены признаки нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции⁷, в связи с чем в предупреждении было указано на необходимость возврата участка в муниципальную собственность.

Суды трех инстанций не согласились с выводами антимонопольного органа, поскольку действия администрации были основаны на положениях Земельного кодекса Российской Федерации⁸: обществу был продан земельный участок, на котором находилось принадлежащее обществу на праве собственности нежилое помещение. Поскольку Земельный кодекс Российской Федерации допускает продажу земельного участка без проведения торгов в такой ситуации, суды сочли действия администрации правомерными.

В вопросе соответствия действий администрации по продаже участка Закону о защите конкуренции⁹ разбирался Верховный Суд Российской Федерации, который поддержал позицию антимонопольного органа о том, что не любое формальное соответствие ситуации предусмотренным Земельным кодексом Российской Федерации¹⁰ основаниям допускает непроведение торгов.

⁵ Указ. ист.

⁶ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 18.01.2022 по делу № А69-2047/2020. <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 14.03.2022).

⁷ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

⁸ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 16.02.2022) // СЗ РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.

⁹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

¹⁰ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 16.02.2022) // СЗ РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.

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

³ 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.

⁴ Указ. ист.

Выдавая предупреждение, антимонопольный орган учитывал одно очень существенное обстоятельство: площадь проданного земельного участка значительно (в 350 раз) превышает площадь расположенного на нем здания и выходит за пределы площади, необходимой для эксплуатации здания.

Верховный Суд Российской Федерации отметил, что предоставление в собственность публичного земельного участка, занятого объектом, для строительства которого участок не предоставлялся, или площадь которого значительно превышает площадь недвижимости с учетом цели ее эксплуатации, может свидетельствовать о выкупе участка в обход установленной законом процедуры приватизации.

Следовательно, предоставление в собственность хозяйствующего субъекта арендуемого им земельного участка без публичных торгов в ситуации, когда площадь предоставленного земельного участка существенно превышает площадь расположенного на нем здания при отсутствии потребности в нем, может быть квалифицировано как нарушение органом публичной власти требований ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции¹¹ в той мере, в какой имело место отчуждение имущества публично-правового образования в обход конкурентных процедур¹².

3. Происходящие в экономике изменения с неизбежностью влекут за собой смещение фокуса антимонопольных исследований. С цифровизацией возникают новые рынки, к которым также применимы запреты ст. 10 Закона о защите конкуренции¹³.

Рассмотрение одного из таких дел завершено судами в пользу антимонопольного органа.

Общество, оказывающее услуги по обеспечению информационного взаимодействия соискателей и работодателей в сети «Интернет», заблокировало возможность регистрации на своей площадке компании, предоставляющей работодателям услуги по автоматизированному подбору персонала. В результате такой блокировки компания лишилась возможности оказания услуг работодателям, оплатившим доступ к базе данных общества.

ФАС России установила, что общество совместно с двумя другими хозяйствующими субъектами занимает доминирующее положение на рынке услуг обеспечения информационного взаимодействия, и признала такие действия общества нарушающими п. 9 ч. 1 ст. 10 Закона

о защите конкуренции (создание препятствий доступа на товарный рынок)¹⁴.

Данное дело является одним из первых исследований в отношении цифровых платформ, при рассмотрении которого судами определены подходы к определению доминирующего положения на цифровых рынках.

Во-первых, суды установили, что рынок имеет много-сторонний характер, и установление его продуктовых границ не всегда возможно с использованием метода «тест гипотетического монополиста». Это обусловлено тем, что одна группа потребителей — пользователи — получают услугу бесплатно. Следовательно, взаимозаменяемость этой услуги для них невозможно установить через вопрос о гипотезе повышения цены на данную услугу. В данном случае решающее значение будут иметь определение функциональных свойств товара и поиск заменимых услуг для потребителя по их содержанию.

Во-вторых, суды согласились с выводами ФАС России о том, что для таких рынков характерно наличие сетевых эффектов, выступающих труднопреодолимым барьером. Привлекательность продавца для одной стороны товарного рынка зависит от количества субъектов другой стороны товарного рынка: работодатели будут оплачивать базы данных с наибольшим количеством резюме, соискатели размещают резюме в тех базах данных, к которым имеет доступ большее количество работодателей. В связи с этим для выхода на данный рынок и дальнейшего осуществления успешной деятельности необходимо обеспечить привлекательность ресурса для обеих сторон товарного рынка.

При этом создание такого ресурса на рынке, на котором уже присутствуют крупнейшие игроки, консолидирующие доступ к миллионам резюме и вакансий, затруднительно, поскольку без значительных капитальных вложений невозможно вызвать интерес потребителя, влекущий за собой регистрацию на этом ресурсе. Суды согласились, что появление на рынке новых хозяйствующих субъектов само по себе не может свидетельствовать о преодолении барьеров входа.

В-третьих, судами был определен подход к доказыванию коллективного доминирующего положения. Установленный ст. 10 Закона о защите конкуренции¹⁵ запрет на злоупотребление доминирующим положением распространяется в равной мере на каждого хозяйствующего субъекта, доминирующее положение которого установлено, вне зависимости от того, установлено ли оно на основании критериев, предусмотренных ч. 1 ст. 5 Закона о защите конкуренции, или ч. 3 ст. 5 Закона

¹¹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ, 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

¹² Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 27.12.2021 по делу № А64-10403/2019. <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 14.03.2022).

¹³ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ, 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

¹⁴ Указ. ист.

¹⁵ Указ. ист.

о защите конкуренции¹⁶. В случае если хозяйствующий субъект, в том числе доминирующее положение которого установлено на основании ч. 3 ст. 5 Закона о защите конкуренции, допускает злоупотребление доминирующим положением, квалификация таких действий как нарушающих антимонопольное законодательство не ставится в зависимость от наличия такого нарушения в действиях иных лиц, также занимающих доминирующее положение¹⁷.

4. Решением ФАС России в действиях нескольких обществ был установлен факт нарушения п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции¹⁸ при проведении 65 торговых процедур на поставку топлива.

Вынесенные на основании данного решения постановления о привлечении к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.32 КоАП РФ¹⁹ были оспорены, при проверке их законности суды сделали значимые выводы для практики привлечения к ответственности за картели.

Оспаривая постановления, общества указывали, что при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства они направляли добровольные заявления о заключении недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения, в связи с чем подлежали применению положения примечания 1 к ст. 14.32 КоАП РФ²⁰ об освобождении от административной ответственности. Суды отклонили данный довод, указав, что не любое ходатайство, содержащее указание на признание в участии в картеле, может расцениваться как основание для освобождения от ответственности. Согласно выводам судов, в любом случае надлежит оценивать содержательную часть заявлений: представлены ли антимонопольному органу новые доказательства нарушения. Кроме того, представление заявления после оглашения заключения об обстоятельствах дела не может быть расценено как добровольное заявление о заключенном соглашении и, как следствие, как основание для освобождения от административной ответственности.

Также суды указали, что при назначении наказания за антиконкурентные соглашения подлежит применению закрытый перечень смягчающих ответственность обстоятельств.

Норма ч. 2 ст. 4.2 КоАП РФ²¹, позволяющая признать смягчающими обстоятельства, не указанные в КоАП РФ или в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, является общей.

В п. 3 примечания к ст. 14.32 КоАП РФ²² указано, что при назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного настоящей статьей, в отношении юридического лица учитываются обстоятельства, смягчающие административную ответственность, предусмотренные пп. 2—7 ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ²³, а также предусмотренные данным примечанием смягчающие административную ответственность обстоятельства.

Положение п. 3 примечания к ст. 14.32 КоАП РФ²⁴ является специальной нормой права относительно общего правила, изложенного в ч. 2 ст. 4.2 КоАП РФ²⁵.

Для случаев привлечения к ответственности по ст. 14.32 КоАП РФ смягчающими административную ответственность обстоятельствами являются только те, которые предусмотрены в п. 3 примечания к ст. 14.32 КоАП РФ²⁶.

Кроме того, суды отметили, что при расчете административного штрафа антимонопольным органом правомерно учтены, в том числе, аукционы, в которых общества фактического участия не принимали, поскольку они являлись участниками картеля, действие которого распространено на все 65 аукционов.

Положением ч. 1 ст. 14.32 КоАП РФ²⁷ предусмотрена административная ответственность за заключение хозяйствующим субъектом соглашения, признаваемого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации картелем.

Из содержания диспозиции и санкции ч. 1 ст. 14.32 КоАП РФ²⁸ не следует, что лицо может быть привлечено к административной ответственности только за те аукционы, в которых непосредственно принимало участие.

Административная ответственность предусмотрена за заключение картеля, за участие в картеле. Административный штраф исчисляется от начальной стоимости предмета торгов, на участие в которых направлено действие картеля, независимо от того, участвовал ли участник картеля в торгах.

¹⁶ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

¹⁷ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22.12.2021 по делу № А40-70134/2020. <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 14.03.2022).

¹⁸ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

¹⁹ 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.

²⁰ Указ. ист.

²¹ 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.

²² Указ. ист.

²³ Указ. ист.

²⁴ Указ. ист.

²⁵ Указ. ист.

²⁶ Указ. ист.

²⁷ Указ. ист.

²⁸ Указ. ист.

Отдельно суды отметили невозможность применения ч. 3.2 ст. 4.1 КоАП РФ²⁹, поскольку характер правонарушения, при котором общества на протяжении нескольких лет являлись участниками картеля, реализуемого при проведении десятков торговых процедур, не может быть признан исключительным³⁰. ■

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: 01.03.2022
Принята к публикации: 15.03.2022
Дата публикации: 29.03.2022

The article was submitted: 01.03.2022
Accepted for publication: 15.03.2022
Date of publication: 29.03.2022

²⁹ 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.

³⁰ Постановления Арбитражного суда Московского округа от 27.01.2022 по делу № А40-16312/2021 и от 15.02.2022 по делу № А40-31936/2021. <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 14.03.2022).



Федеральная
Антимонопольная
Служба



Учебно-методический центр
ФАС России

ОБУЧЕНИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ, ГОСУДАРСТВЕННЫМ И КОРПОРАТИВНЫМ ЗАКУПКАМ Для бизнеса и органов власти. По всей России

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ

Антимонопольный комплаенс, государственные и корпоративные закупки, реклама и торговля, ЖКХ и тарифное регулирование

ЭКСПЕРТНОСТЬ

Расскажем все о законах с позиции контролирующего органа

КОРПОРАТИВНОЕ ОБУЧЕНИЕ

Разработаем и обучим по индивидуальной программе

ЛЮБЫЕ ФОРМАТЫ

Курсы повышения квалификации. Семинары. Вебинары.
Очно и онлайн

*Узнайте, как применить лучшие антимонопольные практики,
чтобы сократить издержки и снизить административные риски*

 **+7 (843) 598-37-00**

 **emc-fas.ru**

Лицензия от 17 марта 2021 г. № 10599

