

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-4-32-94-97>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2022

Аналитический обзор судебных дел с участием антимонопольного органа

Вовкивская Л.В.*,

Финансовый университет при
Правительстве РФ,
125167, Россия, г. Москва,
Ленинградский проспект,
д. 49/2,
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: контроль за экономической концентрацией, административная ответственность, создание преимущественных условий участия в конкурсе, навязывание невыгодных условий договора.

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

Ключевые слова: антимонопольное законодательство; предварительное согласие антимонопольного органа на совершение сделки; ограничение конкуренции на торгах; злоупотребление доминирующим положением.

Для цитирования: Вовкивская Л.В., Савостина Е.В. Аналитический обзор судебных дел с участием антимонопольного органа // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 4 (32). С. 94–97, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-4-32-94-97>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Analytical Review of Court Cases Involving the Antitrust Authority

Larisa V. Vovkivskaya*,

Financial University under the
Government of the Russian
Federation,
Leningradsky Prospekt, 49/2,
Moscow, 125167, 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 in terms of consideration of issues: control over economic concentration, administrative responsibility, creation of preferential conditions for participation in the competition, imposition of unfavorable conditions of the contract.

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

Keywords: antitrust law; prior consent of the antimonopoly authority to the transaction; restricting competition in bidding; abuse of dominant position.

For citation: Vovkivskaya L.V., Savostina E.V. Analytical review of court cases involving the antitrust authority // Russian Competition Law and Economy. 2022;(4(32)):94-97, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-4-32-94-97>

The authors declare no conflict of interest.

1. Предметом судебной проверки по делу стали акты ФАС России о привлечении общества к административной ответственности по ч. 3 ст. 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ)¹ за непредставление в антимонопольный орган ходатайства, предусмотренного антимонопольным законодательством Российской Федерации.

Обязанность направить ходатайство предусмотрена ст. 28 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции)², определяющей сделки с акциями (долями), имуществом коммерческих организаций, осуществляемые с предварительного согласия антимонопольного органа.

Рассматриваемая сделка превышала пороговые значения, установленные п. 7 ч. 1 ст. 28 Закона о защите конкуренции, и была заключена по результатам банкротных торгов, проведенных в рамках конкурсного производства.

Вместе с тем ходатайство о даче предварительного согласия антимонопольного органа на совершение сделки в ФАС России представлено не было, в связи с чем общество было привлечено к административной ответственности.

Рассматривая дело, суды первой и апелляционной инстанций установили, что из действующего законодательного регулирования не следует, что применительно к торгам, проводимым в рамках банкротства, установлен антимонопольный контроль в части применения к ним ст. 28 Закона о защите конкуренции. В этой связи, по мнению судов, у общества отсутствовала обязанность, предусмотренная п. 7 ч. 1 ст. 28 Закона о защите конкуренции на получение предварительного согласия от ФАС России на заключение сделки по результатам банкротных торгов, проведенных в рамках конкурсного производства. Также суды указали на приоритет Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Закон о банкротстве)³ над Законом о защите конкуренции со ссылкой на правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, изложенную в п. 2.2 Постановления от 29.06.2004 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» (далее — Постановление КС РФ № 13-П)⁴, согласно

которому независимо от времени принятия приоритетными признаются нормы того закона, который специально предназначен для регулирования соответствующих отношений.

Суд кассационной инстанции не согласился с нижестоящими судами и отменяя судебные акты указал, что они приняты при неправильном применении норм материального права. Положения Закона о защите конкуренции не освобождают от необходимости предварительного согласования сделки, заключенной по итогам банкротных торгов, при превышении пороговых значений, установленных п. 7 ч. 1 ст. 28 Закона о защите конкуренции. Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, изложенная в Постановлении КС РФ № 13-П, не содержит вывод о приоритете Закона о банкротстве над Законом о защите конкуренции.

С учетом этого, а также с учетом превышения рассматриваемой сделкой пороговых значений, установленных п. 7 ч. 1 ст. 28 Закона о защите конкуренции, постановление ФАС России о привлечении общества к административной ответственности было признано законным⁵.

2. В рамках дела о нарушении антимонопольного законодательства органом рассматривался вопрос о нарушении Министерством экономического развития и промышленности Иркутской области (далее — Министерство) ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции при проведении конкурса на получение субсидии, право на участие в котором имели пострадавшие в результате наводнения в июне 2019 г. субъекты малого и среднего предпринимательства (далее — СМСП) Иркутской области.

Составленный Министерством рейтинг включал 262 СМСП, в отношении которых было принято решение о допуске к участию в конкурсе (всего было подано 444 заявки). С учетом лимитов бюджетных обязательств, доведенных до Министерства на 2020 г., решение о предоставлении субсидии принято в отношении 85 заявок. В отношении субъектов с суммой баллов 35 и ниже Министерством принято решение об отказе в предоставлении субсидий.

В рамках рассмотрения дела антимонопольным органом было установлено, что по ряду заявок участников представленное технико-экономическое обоснование не соответствовало форме приложения № 2 к Положению о предоставлении субсидий, утвержденному Постановлением Правительства Иркутской области от 02.10.2019 № 811-пп (далее — Положение о предоставлении субсидий)⁶, поскольку не содержало всю информацию, предусмотренную приложением; на основании анализа информации, представленной Пенсионным фондом РФ по Иркутской области, было установлено, что большинство заявок, допущенных к участию в конкурсе, содержали

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

⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.06.2004 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // <http://ksrf.ru> (Дата обращения: 01.12.2022).

⁵ Судебные акты по делу № А40-5857/2022 // <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 01.12.2022).

⁶ Постановление Правительства Иркутской области от 02.10.2019 № 811-пп // <http://publication.pravo.gov.ru> (Дата обращения: 01.12.2022).

недостоверные сведения относительно целевого показателя — количества сохраняемых рабочих мест в течение 12 месяцев со дня получения субсидии. На основании этого орган пришел к выводу о неправомерном допуске Министерством ряда заявок по непроверенным документам и сведениям и отклонении в связи с этим заявок иных субъектов на получение субсидии, которые содержали (могли содержать) все необходимые сведения, соответствующие формам, установленным Положением о предоставлении субсидий, и квалифицировал его действия как нарушение ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции.

Министерство не согласилось с территориальным управлением и оспорило решение в Апелляционную коллегию ФАС России. Решением ФАС России жалоба Министерства на решение Иркутского УФАС России по делу о нарушении антимонопольного законодательства оставлена без удовлетворения.

Не согласившись с указанными актами, Министерство оспорило их в суде. При этом в обоснование своих доводов Министерство указывало на отсутствие у него оснований для проверки представленных хозяйствующими субъектами сведений и документов на их достоверность.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суды обратили внимание на то, что Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»⁷, закрепляя основные принципы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства органами государственной власти и органами местного самоуправления, особо предусматривает, что такая поддержка должна осуществляться с соблюдением требований, установленных Законом о защите конкуренции (п. 4 ч. 1 ст. 14).

Анализ норм Положения о предоставлении субсидий позволяет прийти к выводу, что для принятия в соответствии п. 17 Положения решения о допуске СМСП к участию в конкурсе у Министерства имела обязанность проверить в том числе достоверность представленной СМСП информации. Однако заявки участников не проверялись на наличие всех необходимых сведений, предусмотренных Положением, в связи с чем Министерством в нарушение пп. 3 п. 18 Положения были допущены заявки участников, технико-экономическое обоснование которых не соответствовало приложению № 2 к Положению о предоставлении субсидий. Министерством не представлено доказательств исполнения такой обязанности.

Рассматриваемые действия Министерства создали для отдельных участников преимущественные условия участия в конкурсе, ограничив при этом иных соответствующих условиям конкурса участников (учитывая лимиты бюджетных обязательств, доведенные на указанные цели).

Исходя из изложенного, суды пришли к выводам о доказанности антимонопольным органом в действиях Министерства нарушения ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции и законности оспариваемых решений Иркутского УФАС России и ФАС России⁸.

3. Решением антимонопольного органа в действиях общества установлено нарушение п. 5 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции, выразившееся в злоупотреблении доминирующим положением на рынке услуг по предоставлению в пользование железнодорожных подъездных путей необщего пользования в границах собственных железнодорожных путей необщего пользования, примыкающих к путям необщего пользования ООО «ГПН-Логистика», путем неосуществления действий по урегулированию отношений с ООО «ГПН-Логистика» в части использования железнодорожных путей необщего пользования, принадлежащих обществу, без оказания услуг по маневровой работе, выполняемых локомотивами общества, что приводит к ущемлению интересов ООО «ГПН-Логистика». На основании решения антимонопольным органом выдано предписание.

Считая свои права нарушенными, общество обратилось в суд о признании незаконными указанных решения и предписания.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением суда апелляционной инстанции, заявленные требования были удовлетворены. При этом судами установлено, что в связи с техническими, технологическими и иными особенностями функционирования данного рынка, а также в связи с тем, что общество является единственным хозяйствующим субъектом, у которого ООО «ГПН-Логистика» имеет возможность получить услугу по использованию пути необщего пользования, общество занимает доминирующее положение на рынке услуг по предоставлению в пользование железнодорожных подъездных путей необщего пользования в границах собственных железнодорожных путей необщего пользования, примыкающих к путям необщего пользования ООО «ГПН-Логистика». Между указанными лицами сложились договорные отношения по подаче и уборке вагонов, в рамках которых используются пути необщего пользования и локомотивы общества. Поскольку предметом договора, на заключение которого направлены действия ООО «ГПН-Логистика», является транзитный пропуск вагонов по железнодорожным путям необщего пользования общества, то данный договор не относится к договорам, заключение которых обязательно для заявителя в силу норм права.

Отказ владельца железнодорожного пути необщего пользования от предоставления права на проезд железнодорожного пути необщего пользования локомотивам

⁷ 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.

⁸ Судебные акты по делу № А19-26052/2021 // <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 01.12.2022).

общества или ОАО «РЖД» при наличии заключенного договора транспортного обслуживания в рассматриваемом случае не свидетельствует о злоупотреблении со стороны общества. В данном случае действия заявителя направлены на сохранение договорных отношений и ведение хозяйственной деятельности в установленном законодательством порядке.

Кроме того, суды указали, что между заявителем и ООО «ГПН-Логистика» уже заключен договор, который регулирует отношения сторон по обеспечению беспрепятственного движения подвижного состава, прибывающего в адрес ООО «ГПН-Логистика». Нормы Федерального закона от 10.01.2003 № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации»⁹ и Правил эксплуатации и обслуживания железнодорожных путей необщего пользования¹⁰ не содержат положений, обязывающих заявителя для обеспечения доступа контрагентов к путям общего пользования заключать помимо действующих договоров иные договоры. Если стороны не достигли соглашения о заключении договора на оказание услуг по пропуску железнодорожного подвижного состава по железнодорожным путям необщего пользования, этот договор не может заключаться в обязательном порядке; договоры на эксплуатацию железнодорожного пути необщего пользования или договоры на подачу и уборку вагонов, регулирующие отношения между контрагентом и перевозчиком при обслуживании железнодорожного пути, могут быть заключены только при согласии владельца железнодорожного пути необщего пользования.

Между тем при рассмотрении дела в суде кассационной инстанции суд обратил внимание, что в настоящем случае спор возник в связи с тем, что железнодорожный путь общества является транзитным участком пути между путями необщего пользования ОАО «РЖД» и ООО «ГПН-Логистика» и является единственным, по которому возможен проезд железнодорожного транспорта (локомотивы и вагоны) от железнодорожных путей общего пользования на пути необщего пользования ООО «ГПН-Логистика». Следовательно, заключение договора, связанного с эксплуатацией железнодорожных путей необщего пользования, является обязательным.

Между сторонами возникли разногласия при заключении договора на использование путей необщего пользования при осуществлении операций по подаче и уборке вагонов с привлечением сторонней локомотивной тяги ОАО «РЖД».

ООО «ГПН-Логистика» при обращении в антимонопольный орган указывало на навязывание со стороны общества безальтернативного способа организации перевозок исключительно путем взаимоотношения по договору на подачу и уборку вагонов силами локомотива общества, в то время как локомотивная тяга может осуществляться силами ОАО «РЖД». Следовательно, указанные действия доминирующего субъекта подлежат оценке.

При рассмотрении спора антимонопольный орган и третьи лица указывали на необходимость обеспечения конкуренции на исследуемом рынке, а ограничение возможности выбора контрагента на оказание услуг по локомотивной тяге может привести к ограничению конкуренции на рынке предоставления услуг локомотивной тяги. Наличие же действующих договорных отношений не препятствует заключению иных договоров, изменению условий действующих договоров. Кроме того, судами не установлена техническая возможность осуществления деятельности с использованием локомотивной тяги ОАО «РЖД».

На основании изложенного суд кассационной инстанции отменил судебные акты нижестоящих судов и направил дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции¹¹. ■

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: 01.12.2022

Принята к публикации: 07.12.2022

Дата публикации: 29.12.2022

The article was submitted: 01.12.2022

Accepted for publication: 07.12.2022

Date of publication: 29.12.2022

⁹ Федеральный закон от 10.01.2003 № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» // СЗ РФ. 13.01.2003. № 2. Ст. 170.

¹⁰ Приказ МПС РФ от 18.06.2003 № 26 «Об утверждении правил эксплуатации и обслуживания железнодорожных путей необщего пользования» // <https://company.rzd.ru/ru/9353/page/105104?id=13&ysclid=lbd31dhsa116563366> (Дата обращения: 01.12.2022).

¹¹ Судебные акты по делу № А40-166575/2021 // <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 01.12.2022).