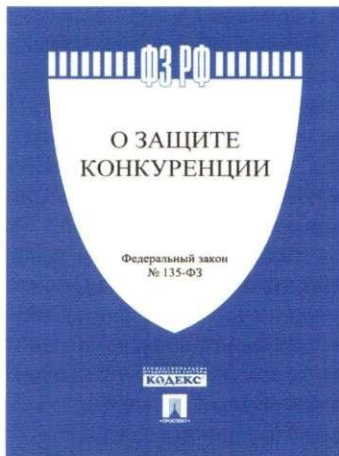


Практика рассмотрения Арбитражным судом Псковской области споров, связанных с применением законодательства о защите конкуренции



Текст: Лилия Буянова, судья Арбитражного суда Псковской области

Статья 52 Федерального закона от 26.06.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) во взаимосвязи с положениями статей 27 и 29 АПК РФ обжалование решений и предписаний антимонопольного органа относит к исключительной подведомственности арбитражного суда, независимо от субъектного состава правоотношений.

Анализ статистических данных деятельности Арбитражного суда Псковской области свидетельствует о неуклонном росте количества поступающих заявлений, связанных с оспариванием законности решений (предписаний и предупреждений), вынесенных Управлением Федеральной антимонопольной службы по Псковской области. Так, в течение истекшего периода 2019 года судом принято к производству 27 дел названной категории, при этом в целом в 2018 году в производстве находилось 42 дела, в то время как в 2017 году поступило только 16 дел, а в 2016 году в суд подано лишь 4 заявления указанной категории. Увеличение количества заявлений связано в первую очередь с совершенствованием законодательства о защите конкуренции, распространением правил о закупках для государственных и муниципальных нужд на юридические лица, созданные государ-

ственными муниципальными органами, а также с расширением функций и полномочий антимонопольных органов, включая осуществление контроля за всеми торгами, в том числе в области аренды и продажи имущества, распределения природных ресурсов (водных объектов, недр, участков лесного фонда), отбора управляющих компаний, а затем и реализации имущества при банкротстве. Нормы антимонопольного законодательства напрямую влияют на развитие экономики. Основной целью системы антимонопольного регулирования является обеспечение эффективного функционирования товарных рынков, а также предупреждение и пресечение нарушений антимонопольного законодательства. Вместе с тем, раскрывая понятия недобросовестной конкуренции и монополистической деятельности, закон пока не даёт полного описания нарушения антимонопольного законодательства, не регу-

лирует вопросы доказывания элементов такого нарушения. В этой связи формирование судебной практики по антимонопольным делам имеет немаловажное значение для эффективной защиты и развития конкуренции. Именно посредством судебной практики зачастую раскрывается содержание антимонопольного законодательства, определяются пределы дискреционного усмотрения контролирующего органа, устанавливаются стандарты доказывания антимонопольных нарушений. При этом суд в каждом случае обязан обеспечить соблюдение баланса между публичными интересами государства, гарантирующего защиту и развитие здоровой конкуренции, и частными интересами хозяйствующих субъектов, закреплёнными в свободе предпринимательской деятельности и недопустимости произвольного вмешательства в неё. За совершение большинства правонарушений антимонопольного законодательства установлена административная



Лилия Буянова, судья Арбитражного суда Псковской области

ответственность и предусмотрены достаточно суровые штрафные санкции (глава 14 КоАП РФ). При этом поводами для возбуждения дел являются принятые комиссией антимонопольного органа решения, которыми установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации (часть 1.2 статьи 28.1 КоАП РФ).

Поэтому именно на примере дел, связанных с оспариванием законности решений уполномоченных комиссий, предлагаю рассмотреть некоторые правовые подходы, сформированные Арбитражным судом Псковской области при применении законодательства о защите конкуренции.

Одним из наиболее распространенных нарушений антимонопольного законодательства является заключение между хозяйствующими субъектами соглашений, ограничивающих конкуренцию. В Законе о защите конкуренции под соглашением понимается договорённость как в письменной, так и в устной форме. Квалификация антиконкурентного соглашения предполагает установление намеренного поведения каждого хозяйствующего субъекта определённым образом для достижения заранее оговорённой общей цели. Вместе с тем при отсутствии письменных документов соглашение может быть подтверждено и совокупностью косвенных признаков, указывающих на взаимную обусловленность действий участников рынка при отсутствии объективных причин к синхронным поступкам.

Наиболее часто нарушения в виде заключения антиконкурентных согла-

шений выявляются в ходе проведения торгов.

Так, анализируя торги на поставку медицинских изделий, антимонопольный орган установил, что поведение двух обществ свидетельствует о наличии заранее оговорённого единообразного поведения: ценовые предложения последовательно подавались обществами с одного IP-адреса – на этом большинство торгов оканчивалось, либо делался ещё один шаг к снижению цены – и торги оканчивались; таким образом, участники аукциона достигали снижения цены, близкого к минимальному, в результате чего по 31 аукциону уменьшение цены составило в среднем 1 % (по материалам дел № А52-3855/2017, № А52-707/2019). Поскольку анализ действий хозяйствующих субъектов свидетельствовал о достижении ими договорённости, направленной на поддержание цен на торгах, суд согласился с позицией антимонопольного органа о том, что в данном случае имеется картельное соглашение.

С заключением антиконкурентных соглашений бывает связана координация экономической деятельности. Под координатором понимается третье лицо, не входящее в одну группу лиц ни с одним из хозяйствующих субъектов, существующих на товарном рынке. В смысле Закона о защите конкуренции хозяйствующие субъекты могут и не соглашаться с условиями, навязанными координатором, но вынуждены их принимать.

Например, управляющая организация была признана антимонопольным органом координатором, так как, осуществляя

деятельность по управлению многоквартирными домами, координировала действия операторов связи, устанавливая им свою цену за использование общего имущества в доме, ограничивая доступ ряда операторов связи к конкретным домам (дела № А52-1993/2018, № А52-5019/2018).

Судебная практика продолжает указывать на отличие соглашений от согласованных действий, предусмотренных антимонопольным законодательством. Согласованные действия осуществляются независимыми между собой конкурентами путём проведения идентичной экономической политики, соответствующей интересам каждого из субъектов. Наличие согласованных действий между ними требует надлежащего доказывания.

К примеру, антимонопольный орган пришёл к выводу о наличии в действиях восьми перевозчиков согласованных действий по установлению и поддержанию одинаковой цены на перевозку пассажиров в междугороднем сообщении Псков – Санкт-Петербург – Псков (по материалам дела № А52-4623/2015). В ходе судебного разбирательства было установлено, что антимонопольным органом не исследован в полном объёме рынок услуг, не установлено общее количество перевозчиков, не проанализированы фактические причины повышения стоимости проезда каждым перевозчиком.

В этой связи суд указал, что действия хозяйствующих субъектов не могут быть признаны согласованными, если не доказано, что они совершены на товарном рынке синхронно, единообразно и при отсутствии объективных причин (пункт 2 Постановления Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30).

В ходе рассмотрения другого дела суд также установил, что антимонопольный орган ограничился лишь анализом документов и не доказал, что отказ страховщиков от заключения договоров ОСАГО был обусловлен согласованным поведением страховых организаций, а не объективными обстоятельствами, исключающими возможность оформления страховки в определённый период времени (дело № А52-4428/2015).

Арбитражная практика продолжает формировать интересные примеры оценки действий хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение. Для выводов о законности решений по данному признаку должно быть документально подтверждено именно домини-

рующее положение лица на конкретном товарном рынке. Одновременно учитываются положения законодательства, запрещающие злоупотребление правом (статьи 10 ГК РФ, части 2 статьи 10, части 1 статьи 13 Закона о защите конкуренции), и действия лица определяются с точки зрения не только допустимых пределов осуществления гражданских прав, но и недопущения наложения на контрагентов неразумных ограничений, установления им необоснованных условий (пункт 4 Постановления Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30).

Так, антимонопольный орган посчитал, что акционерное общество установило для операторов связи монопольно высокую цену за предоставление в пользование (аренду) мест в линейно-кабельных сооружениях для оказания услуг связи гражданам (дело № А52-2462/2016). Контролирующий орган посчитал, что в данном случае акционерное общество являлось единственным продавцом указанной услуги.

Исследование судом материалов дела показало, что на рынке линейно-кабельных сооружений связи помимо самого акционерного общества деятельность осуществлялась и иными хозяйствующими субъектами. Соответственно, без исследования сформированных ими цен недопустимо было утверждать о монопольно высокой цене акционерного общества.

В силу сложившейся практики, если доминирующими субъектами нарушены запреты, прямо поименованные в части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, то доказывать наступление последствий в виде ограничения конкуренции не требуется (пункт 4 Постановления Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30). К примеру, если имеется технологическая возможность оказывать потребителю услуги по водоотведению, отказ естественного монополиста в продлении договорных отношений прямо противоречит пункту 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции (дело № А52-450/2018).

Также злоупотреблением являются и действия перевозчика пассажиров, который в общую цену билета помимо стоимости самого проезда включал и дополнительные платные услуги автовокзала, нарушив пункт 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции (дело № А52-3610/2016).

В связи с расширением контролируемых функций антимонопольного орга-

на, с распространением их полномочий на всё более новые правоотношения в судах, в свою очередь, возникает необходимость оценки и формирования подходов с учётом новых обстоятельств. Так, антимонопольным органом был рассмотрен случай, когда арбитражный управляющий одного общества-банкрота осуществил продажу имущества арбитражному управляющему другого предприятия-банкрота.

Согласно материалам дела должник – ООО «Карбон», чьё имущество было выставлено на торги, располагался по тому же адресу, что и второй должник – ООО «Порховский кирпичный завод». Учредителем данных организаций с долей участия соответственно 100 % и 50 % являлся один и тот же гражданин. Оценив данное обстоятельство, суд пришёл к выводу, что арбитражные управляющие обоих обществ в силу совокупности пунктов 1, 3 и 8 части 1 статьи 9 Закона о защите конкуренции входят в одну группу лиц с указанными обществами (дело № А52-2178/2016). Данная позиция Арбитражного суда Псковской области была поддержана последующими судебными инстанциями. Поскольку поданная арбитражным управляющим заявка на приобретение имущества с торгов не содержала указания о заинтересованности по отношению к предприятию-банкроту, данное обстоятельство было скрыто от кредиторов предприятия и иных участников торгов, суды пришли к выводу, что для такого участника торгов были созданы преимущественные условия в нарушение пункта 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции и пункта 12 статьи 110 Закона о банкротстве.

В последние годы участились случаи обжалования в антимонопольный орган, а также в судебном порядке действий и решений государственных и муниципальных заказчиков, связанных с неправомерным укрупнением лотов при осуществлении закупок в рамках Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Когда заказчик в один лот включал технологически и функционально не связанные между собой товары (работы) и такие действия влекли ограничение возможности соперничества хозяйствующих субъектов на торгах за право заключения контракта, суд приходил к выводу

о нарушении требований части 1 статьи 33 Закона № 44-ФЗ и части 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Так, суд признал неправомерным включение в один лот 30 однокомнатных квартир (дело № А52-90/2019), выполнения различных работ по содержанию и техническому обслуживанию зданий (дело № А52-4525/2016), выполнения работ по обслуживанию и содержанию одновременно двух зданий (дело № А52-170/2018).

Вопросы реализации антимонопольным органом возложенных на него полномочий по ведению реестра недобросовестных поставщиков в силу отсутствия детального законодательного регулирования также диктуют необходимость выработки правовых подходов посредством судебной практики.

За последний год тенденция рассмотрения арбитражными судами дел, связанных с оспариванием решений о включении сведений в реестр недобросовестных поставщиков, свидетельствует о том, что признание поставщика недобросовестным расценивается как санкция, которая в каждом конкретном случае должна применяться законно, справедливо, исходя из установленных обстоятельств умышленного поведения лица и степени его вины (постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 13.08.2018 № Ф07-8185/2018 по делу № А56-78478/2016). Данного подхода придерживался и Арбитражный суд Псковской области (дела № А52-5036/2017, № А52-5063/2017, № А52-232/2017, А52-5824/2018). Приведённые выше примеры свидетельствуют о том, что судебная практика, не являясь источником права в смысле правосотворчества, имеет большое значение для совершенствования и развития правоотношений, в том числе в сфере защиты конкуренции.

Отправляя правосудие в условиях равноправия и состязательности сторон, учитывая весь комплекс представленных доказательств, суд разрешает спор по праву, соблюдая баланс частных и публичных интересов. И в условиях недостаточности правового регулирования деятельность судов позволяет как защитить нарушенные права, свободы и законные интересы хозяйствующих субъектов, так и вырабатывать необходимые положения, восполняющие пробелы в нормативно-правовых актах. 🗞