

ЧТО НУЖНО ЗНАТЬ БИЗНЕСУ: ВЕРХОВНЫЙ СУД РФ ОБОБЩИЛ ПРАКТИКУ ПО АНТИМОНОПОЛЬНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

Комментарии к Обзору судебной практики, связанной с привлечением к административной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства, утвержденными Президиумом Верховного Суда РФ от 25 апреля 2025 г.



25 апреля 2025 г. Президиум Верховного Суда РФ опубликовал важный обзор судебной практики, затрагивающий вопросы привлечения компаний к административной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства.

Позиции, изложенные в этом документе, имеют значение для крупного и среднего бизнеса: они вносят ясность в подходы судебной системы и помогают защититься от необоснованных претензий антимонопольных органов.

Обзор актуален для текущих административных, антимонопольных дел и судебных споров с антимонопольными органами. Компании уже сегодня могут ссылаться на позиции Верховного Суда РФ, изложенные в документе.

В нашей правовой аналитике адвокаты и юристы Kulik & Partners Law.Economics подробно разобрали 14 наиболее значимых, по нашему мнению, пунктов этого Обзора.

Вы узнаете, как суды оценивают доминирующее положение компаний, как рассчитываются штрафы и какие требования к документам и информации, запрашиваемым ФАС России, признаны обоснованными.

Знание этих нюансов поможет бизнесу уверенно управлять антимонопольными рисками и осуществлять защиту своих прав при получении запросов, проведении проверок, рассмотрении антимонопольных дел и разрешении споров.

С уважением,

Ярослав Кулик

Управляющий партнер, адвокат
Kulik & Partners Law.Economics
+7 (925) 175-17-17
y.kulik@kple.ru



Команда уникальна тем, что ее специалисты обладают обширным опытом и знаниями в различных, даже не смежных отраслях права, что позволяет разрабатывать комплексные и наиболее подходящие решения проблем, с которыми сталкиваются клиенты

THE LEGAL 500

КОММЕНТАРИЙ К ПУНКТУ 6 ОБЗОРА ВС РФ

Мария Канунцева

Адвокат, руководитель проектов



Установление антимонопольным органом доминирующего положения в отношении только одного из участников коллектива хозяйствующих субъектов является необоснованным при условии сохранения между ними конкуренции, а поведение такого участника не образует состав административного правонарушения, предусмотренного соответствующей частью статьи 14.31 КоАП РФ.

Вопросы, связанные с так называемым индивидуальным злоупотреблением в составе коллективного доминирования – предмет неутихающих дискуссий в российском антимонопольном праве. Именно на этом примере можно наблюдать наибольшее число противоречий между официальным толкованием норм Закона о защите конкуренции ФАС России, судебным толкованием ВС РФ, данным в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 N 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства», с одной стороны, и практикой антимонопольных органов – с другой.

Как нам представляется, ВС РФ подтвердил и старался развить свою правовую позицию, сформулированную в Постановлении Пленума № 2, о том, что при рассмотрении данной категории дел судами оценивается возможность совокупного влияния всех субъектов коллективного доминирования на условия обращения товара на товарном рынке в целом.

В данном пункте Обзора ВС РФ отметил, что при выявлении состава административного правонарушения, предусмотренного соответствующей частью статьи 14.31 КоАП РФ, в предмет доказывания наличия злоупотребления хозяйствующим субъектом своим доминирующим положением в рамках коллективного доминирующего положения входят вопросы соотношения действий участника коллективного доминирования (ответчика в антимонопольном деле – прим. автора) и поведения всех остальных его членов, обусловленного указанным совокупным влиянием всех субъектов коллективного доминирования на условия обращения товара на товарном рынке, подтвердив, тем самым, свою ранее сформулированную позицию.

Суд в развитие положений Постановления Пленума № 2 указал, что поведение одного из участников коллективного доминирования при сохранении конкуренции между ними (такая конкуренция может быть, например, по цене товара, работы, услуги и другим условиям – прим. автора), без оценки действий (поведения) иных участников коллективного доминирования не может быть признано нарушением антимонопольного законодательства.

Однако при рассмотрении подобных дел ФАС России зачастую фокусируется на количественных критериях коллективного доминирования и недостаточно глубоко анализирует как наличие качественных критериев, так и поведение других компаний в составе коллективного доминирования. При этом в соответствии с Разъяснениями ФАС России № 15 «О привлечении к ответственности за злоупотребления доминирующим положением хозяйствующих субъектов, признанных коллективно доминирующими» (утв. протоколом Президиума ФАС России от 24.10.2018 N 11), в таких делах антимонопольным органам необходимо исследовать взаимосвязь между положением компании на товарном рынке, ее действиями (бездействием) и негативными последствиями именно ее поведения, учитывать условия предложения (реализации) товара, работы, услуги другими хозяйствующими субъектами (например цену, объемы, качество, наличие скидок др.), в отношении которых выполняются условия коллективного доминирования, общие условия обращения товара на рынке, наличие у покупателей возможности переключения на иной товар.

Надеемся, что сформулированная ВС РФ правовая позиция будет способствовать улучшению качества экономического анализа в делах о злоупотреблении доминирующим положением в составе коллективного доминирования и в целом будет способствовать развитию конкуренции.

КОММЕНТАРИЙ К ПУНКТУ 7 ОБЗОРА ВС РФ

Ярослав Кулик

Управляющий партнер, адвокат



При оценке наличия злоупотребления в поведении доминирующего на рынке субъекта, подлежащего квалификации по соответствующей части статьи 14.31 КоАП РФ, суд учитывает законные интересы этого субъекта, которые вправе преследовать любой участник рынка вне зависимости от его положения на товарном рынке, и принимает во внимание обязанность по соблюдению им нормативно установленных требований к ведению профессиональной деятельности.

В данном пункте Обзора ВС повторил свою правовую позицию, изложенную в пункте 11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 N 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства». Причем в Пленуме она сформулировала более широко и не ограничивается примерами необходимого соблюдения хозяйствующим субъектом нормативно установленных требований к ведению профессиональной деятельности.

В частности, при оценке наличия злоупотребления в поведении доминирующего на рынке субъекта суд принимает во внимание законные интересы этого субъекта, которые вправе преследовать любой участник рынка вне зависимости от его положения на рынке (например, связанные с соблюдением правил безопасности при осуществлении деятельности, необходимостью выполнения иных обязательных и (или) обычных для соответствующей сферы деятельности требований, обеспечением экономической эффективности (экономия затрат) его собственной деятельности как участника рынка).

КОММЕНТАРИЙ К ПУНКТУ 9 ОБЗОРА ВС РФ

Дмитрий Павловский

Адвокат, руководитель направления
государственных и корпоративных закупок и торгов



Для квалификации действий хозяйствующего субъекта, не являющегося субъектом естественной монополии, по части 2 статьи 14.31 КоАП РФ антимонопольному органу необходимо доказать наличие или возможность возникновения негативных последствий в виде недопущения, ограничения или устранения конкуренции в результате совершения указанным субъектом действий, признаваемых злоупотреблением доминирующим положением.

Наличие либо отсутствие негативных последствий в виде недопущения, ограничения или устранения конкуренции разграничивает квалификацию нарушения по ч. 1 и ч. 2 ст. 14.31 КоАП РФ.

Установление административным органом последствий в виде ограничения (недопущения, устранения) конкуренции влечет более строгий вид ответственности в виде оборотного штрафа от суммы выручки на рынке, на котором было установлено нарушение (ч.2 ст. 14.31 КоАП РФ), в том время как по ч. 1 ст. 14.31 КоАП РФ максимальный размер штрафа ограничен 1 млн. рублей.

При этом антимонопольными органами в постановлениях о привлечении к административной ответственности при описании негативных последствий злоупотребления доминирующим положением нередко используются формулировки общего характера (например, «получение сверхприбыли»), что может приводить к необоснованной квалификации нарушения по ч. 2 ст. 14.31 КоАП РФ.

В этой связи в обзоре судебной практики вполне оправдано обращено внимание на то, что постановление о привлечении к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.31 КоАП РФ должно содержать обоснование наличия угрозы или фактического ограничения конкуренции.

КОММЕНТАРИЙ К ПУНКТУ 13 ОБЗОРА ВС РФ

Дмитрий Павловский

Адвокат, руководитель направления
государственных и корпоративных закупок и торгов



Осуществление организацией функций исполнительного органа хозяйствующего субъекта свидетельствует о наличии отношений контроля в значении, установленном частью 8 статьи 11 Закона о защите конкуренции, и, соответственно, исключает применение к указанным лицам закрепленных этой статьей Закона запретов на заключение соглашений, а также мер административной ответственности за их нарушение.

Данная правовая позиция однозначно вызовет большой интерес. На практике иммунитет для так называемой «подконтрольной группы лиц» в форме контроля одного лица в отношении другого по основанию осуществления функций исполнительного органа признавался антимонопольными органами только при определенных условиях.

В правоприменительной практике антимонопольные органы преимущественно исходили и исходят из того, что для подтверждения передачи управляющей организации полномочий единоличного исполнительного органа, требуется не только заключить соответствующий договор, но и внести сведения о лице, которое на основании такого договора получило полномочия исполнять функции единоличного исполнительного органа общества, в ЕГРЮЛ. То есть информация о факте заключения такого договора должна быть общедоступной для участников гражданского оборота и контролирующих органов.

В 2023 году Конституционный Суд РФ принял знаковое для судьбы иммунитета от картелей на торгах Постановление, по сути поддерживающее позицию ФАС России в этом вопросе о недопустимости расширительного толкования ч. 7 ст. 11 Закона о защите конкуренции. Позиция многих экспертов по данному вопросу тогда не была услышана.

В постановлении от 30 марта 2023 г. № 12-П Конституционный Суд Российской Федерации указал, что «отсутствие прозрачности оснований

контроля, когда он юридически надлежащим образом не выражен, приводило бы к тому, что позитивное для участников правоотношений значение (в смысле возможности заключения не допускаемых по общему правилу соглашений) придается такому контролю, который может быть обусловлен противоправными мотивами, в частности намерением скрыть свою активную роль в деятельности формально независимого хозяйствующего субъекта».

Таким образом, на практике подтверждением передачи функций исполнительного органа признавался факт передачи таких функций решением органа управления общества, заключения договора управления и его подтверждение в записи ЕГРЮЛ.

Правовая позиция Верховного суда РФ, полагаем, может применяться судами вне сомнения о противоречии с правовой позиций Конституционного Суда, если фактическое осуществление функций исполнительного органа осуществлялось открыто для участников гражданского оборота до / в период предполагаемого нарушения, а не используется для придания видимости контроля в попытках избежать ответственности.

При этом следует отметить, в подавляющем большинстве случаев антимонопольные органы устанавливают картели при проведении торгов (п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции). В силу изменений ч. 7 ст. 11 Закона о защите конкуренции, с 1 сентября 2023 года на подконтрольную группу лиц, образованную по любому из оснований, указанных в ст. 9 Закона о защите конкуренции, больше не распространяется иммунитет на заключение ограничивающих конкуренцию соглашений при проведении торгов.

Таким образом, в настоящее время иммунитет в отношении соглашений при проведении торгов не действует. Однако правовая позиция ВС РФ может быть применена в делах о нарушениях, имевших место до сентября 2023 года.

КОММЕНТАРИЙ К ПУНКТУ 17 ОБЗОРА ВС РФ

Анна Митрошкина

Адвокат, руководитель направления по согласованию сделок экономической концентрации и иностранных инвестиций



Заключение сделки при осуществлении процедуры банкротства организации не освобождает участников такой сделки от обязанности по направлению в антимонопольный орган ходатайства о ее предварительном согласовании в соответствии со статьей 32 Закона о защите конкуренции. Неисполнение указанной обязанности образует объективную сторону состава административного правонарушения, ответственность за которое установлена частью 3 статьи 19.8 КоАП РФ.

Отсутствие прямого указания в Законе о банкротстве на необходимость получать предварительное согласие на совершение сделок в отношении акций / долей / имущества хозяйствующих субъектов не является основанием для неполучения такого согласия.

Нормы Закона о защите конкуренции устанавливают специальные условия, при соблюдении которых сделка (иное действие) в отношении акций / долей / имущества хозяйственных обществ, подлежит предварительному согласованию с ФАС России вне зависимости от того, каким «профильным» законом такая сделка регулируется.

Так, при превышении установленных ст. 27-29 Закона о защите конкуренции пороговых значений, приобретение лицом акций / долей / имущества хозяйственного общества возможно только после получения согласия антимонопольного органа: как в рамках гражданско-правовых отношений, так и отношений, связанных с реализацией корпоративных прав, банкротными делами, делами о наследстве и пр.

ФАС России в своих Разъяснениях № 19 от 11.06.2021 г. прямо указывает, что требования о получении предварительного согласия распространяются даже на ситуации, при которых приобретение прав, позволяющих определять условия осуществления предпринимательской деятельности, может осуществляться без направленной воли приобретателя.

В частности, такие случаи могут иметь место при выходе одного из участников объекта экономической концентрации из общества с ограниченной ответственностью (в порядке, предусмотренном статьей 26 Закона об ООО) или при предъявлении акционерами акций общества к выкупу самим обществом (например, в порядке, предусмотренном статьей 75 Закона об АО).

Такие подходы представляются обоснованными и не противоречащими законодательству. ФАС России в рамках рассмотрения ходатайств осуществляет контроль за экономической концентрацией при совершении сделок в целях недопущения получения лицом возможности ограничить конкуренцию на товарных рынках. Приобретая акции / доли / имущество в рамках банкротных процедур, крупные игроки могут усилить своим позициям на рынке, тем самым создав риски ограничения или устранения конкуренции и последующего ущемления прав третьих лиц. Именно поэтому сделки в рамках банкротства не могут осуществляться без прохождения процедуры контроля со стороны ФАС.

Случай, когда требование о получении предварительного согласия ФАС на совершение сделки (иного действия) не применяется, прямо определены анализируемыми статьями (например, сделки между входящими в одну группу лицами (либо находящимися в отношениях контроля между собой, либо при соблюдении дополнительных условий); сделки, осуществление которых предусмотрено актами Президента или Правительства РФ).

При отсутствии специально установленных исключений в отношении сделок, совершаемых в рамках процедуры банкротства, они не могут быть совершены без согласия ФАС России.

Указанные выводы уже неоднократно подтверждались арбитражными судами (см., например, дела №№ A40-5857/22-21-44, A40-177625/21-21-1355).

КОММЕНТАРИЙ К ПУНКТУ 18 ОБЗОРА ВС РФ

Ярослав Кулик

Управляющий партнер, адвокат



Отраслевое законодательство не содержит положений, обязывающих банки и налоговые органы представлять в антимонопольный орган по его мотивированному требованию документы, содержащие сведения, составляющие банковскую и налоговую тайну, в связи с чем отказ в представлении таких документов указанному органу не образует события административного правонарушения, предусмотренного частью 5 статьи 19.8 КоАП РФ.

История дискуссии по вопросу об обязанности банков предоставлять сведения, составляющие банковскую тайну, давняя.

Ранее ФАС удавалось выигрывать подобные споры с банками. Однако в 2019 году ВС встал на сторону Связь-банка в деле № А40-199212/2017 и указал, что антимонопольные органы не включены в перечень лиц, которым могут быть предоставлены сведения, содержащие банковскую тайну (ст. 26 Закона «О банках и банковской деятельности»), поэтому банки не могут быть привлечены к ответственности за непредоставление такой информации по запросам антимонопольных органов, а их право запрашивать документы и информацию ограничено.

В Обзоре, по сути, процитирована ранняя правовая позиция ВС РФ из этого дела, поэтому новой ее назвать нельзя.

Что касается вопроса об обязанности налоговых органов предоставлять сведения, составляющие налоговую тайну, то и по этому вопросу в 2022 году Арбитражный суд Западно-Сибирского округа в деле № А70-6980/2021 сформировал правовую позицию, которая сейчас включена в Обзор ВС РФ, о том что действующим законодательством антимонопольные органы не отнесены к лицам, уполномоченным на получение сведений, представляющих налоговую тайну.

Суд тогда дополнительно отметил, что данный вывод подтверждается, в том числе проектом Федерального закона № 628805-6 «О внесении изменений в пункт 6 статьи 102 НК РФ» (о возможности получения антимонопольным органом сведений, составляющих налоговую тайну), который был снят с рассмотрения Советом Государственной Думы Российской Федерации в соответствии с протоколом от 18.04.2017 № 42.

КОММЕНТАРИЙ К ПУНКТУ 19 ОБЗОРА ВС РФ

Анна Митрошкина

Адвокат, руководитель направления по
согласованию сделок экономической концентрации
и иностранных инвестиций



Выполнение юридическим лицом обязанности по представлению запрашиваемой антимонопольным органом информации не предполагает совершения действий по ее истребованию у третьих лиц, обобщению, систематизации и изложению в формах, не предусмотренных действующими нормативными правовыми актами.

П. 19 Обзора ВС РФ не формирует принципиально нового подхода к толкованию и применению норм, наделяющих антимонопольный орган правом направления субъектам экономической деятельности предписаний с запросами о представлении необходимых документов и информации (п. 11 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции) и позволяющих привлечь к административной ответственности не исполнивших корреспондирующую такому праву обязанность (ч. 1 ст. 25 Закона о защите конкуренции) субъектов. При этом анализируемый пункт Обзора может послужить хорошим напоминанием о пределах предоставленных законом властных полномочий ФАС России.

Так, еще в 2007 г. Федеральный арбитражный суд Московского округа в Постановлении по делу № А40-21666/07-72-133, оценивая ссылку регулятора на представление банком запрашиваемых сведений без учета прилагаемых к запросу форм, расцениваемую как уклонение банка от представления информации, отклонил ее как неосновательную, подтвердив выводы нижестоящих судов о том, что несоответствие формы представленной по запросу информации в данном случае не образует состав административного правонарушения, ответственность за которое установлена КоАП РФ. Обязанность банка по заполнению направленных форм в любом случае суды признали недоказанной. В делах № А11-8774/2008-К2-23/464, № Ф03-5835/2008 суды также указывали на выход требований о представлении аналитической информации за рамки предоставленных антимонопольным органам полномочий.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ, заключается в непредставлении в ФАС России, его территориальный орган сведений (информации) по их мотивированному требованию. При этом, как неоднократно указывали суды, включая КС РФ, право антимонопольного органа запрашивать и получать от субъектов экономической деятельности документы и информацию «не означает произвольный характер действий должностных лиц антимонопольного органа по истребованию данных сведений» (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20.11.2014 г. № 2634-О; Определение Конституционного Суда РФ от 28.09.2021 г. № 1682-О). Требование о представлении хозяйствующим субъектом, иным лицом информации, документов, которые у него отсутствуют (в том числе в такой форме, ведение которой не является обязательным), явно свидетельствуют о превышении антимонопольным органом своих полномочий; неисполнение такого требования не может порождать наступление для адресата запроса негативных правовых последствий.

В силу ст. 1.5 КоАП РФ лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Как неоднократно отмечал КС РФ, наличие вины как обязательного элемента субъективной стороны состава правонарушения является одним из принципов юридической ответственности, а конституционные положения о презумпции невиновности и бремени доказывания, которое возлагается на органы государства и их должностных лиц, выражают общие требования

-{продолжение}-->

при применении государственного принуждения карательного (штрафного) характера в сфере публичной ответственности как в уголовном, так и в административном праве (Постановления от 07.07.2000 г. № 10-П, от 27.04.2001 г. № 7-П и от 17.07.2002 г. № 13-П; определения от 09.04.2003 г. № 172-О, от 06.07.2010 г. № 934-О-О, от 19.11.2015 г. № 2732-О, от 17.07.2018 г. № 1692-О и др.).

Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что (1) у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но (2) данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Отсутствие у лица документов и сведений, обязанность по наличию/хранению которых не предусмотрена действующим законодательством, не может формировать обязательный для привлечения к административной ответственности элемент правонарушения – вину. В рассматриваемом случае у лица отсутствует возможность для исполнения возложенной ст. 25 Закона о защите конкуренции обязанности - у него отсутствуют данные, которые необходимы регулятору, он не обязан их иметь и соответственно предоставлять по требованию ФАС.

Равным образом должны разрешаться случаи, когда у хозяйствующего субъекта запрашиваются сведения по каким-либо формам, не обязательным для применения таким лицом в соответствии с установленными законодательством требованиями. Обязанность по проведению дополнительного сбора (поиска), анализа, систематизации данных и внесение их в формы ФАС России ст. 25 Закона о защите конкуренции не установлена. Такие требования регулятора фактически направлены на облегчение и сокращение сроков собственной аналитической работы, что, однако, возлагает на хозяйствующих субъектов не предусмотренные законом обязанности.

На практике хозяйствующие субъекты предоставляют подобную информацию в целях защиты собственных интересов: самостоятельное проведение лицом аналитической работы может способствовать исключению ошибок со стороны ФАС при анализе первичных данных и, соответственно, снизить риски наступления для таких лиц таких неблагоприятных последствий, например, таких как возбуждение дела или выдачу предупреждения по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

Однако исполнение не основанных на законе требований регулятора должно быть правом, а не обязанностью участников товарных рынков.

КОММЕНТАРИЙ К ПУНКТУ 21 ОБЗОРА ВС РФ

Ярослав Кулик

Управляющий партнер, адвокат



При привлечении лица к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства решение комиссии антимонопольного органа, являющееся поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, не имеет заранее установленной силы и подлежит оценке в числе других доказательств по делу.

Верховный суд РФ, по сути, обратил внимание на то, что производство по делу об административном правонарушении регламентировано КоАП РФ и предполагает установление события административного правонарушения и доказывание его состава, в частности объективной и субъективной стороны. При этом решение антимонопольного органа является лишь одним из доказательств в деле и лишь поводом к его возбуждению.

Однако следует обратить внимание, что правовая позиция ВС РФ сформулирована более широко, в то время как в приведенном в Обзоре примере спор касался ответственности должностного лица хозяйствующего субъекта, в отношении которого было принято решение о нарушении антимонопольного законодательства, а в материалах дела об административном правонарушении отсутствовали доказательства вины конкретно этого должностного лица. То есть в данном конкретном деле имело место нарушение процедуры доказывания со стороны должностного лица антимонопольного органа.

В то же время при привлечении самих хозяйствующих субъектов – юридических лиц к административной ответственности антимонопольные органы руководствуются принятым решением по делу о нарушении антимонопольного законодательства и отдельно состав административного правонарушения не доказывают, цитируя свое же решение.

Дополнительно следует отметить, что правовая позиция ВС РФ хотя и формально соответствует букве закона, на практике имеет ограниченное применение. Это обусловлено тем, что административная процедура установления факта антимонопольного правонарушения и административная процедура привлечения хозяйствующего субъекта к ответственности регламентируются разными законами и не являются единой процедурой. Факт нарушения Закона о защите конкуренции устанавливается комиссией антимонопольного органа, а к ответственности хозяйствующего субъекта привлекает должностное лицо антимонопольного органа единолично. Странно допускать, что одно такое должностное лицо установит и докажет больше, чем это сделала комиссия специалистов, в числе которых и отраслевые специалисты, и юристы.

Так, например, Евразийская экономическая комиссия рассматривает дела о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках и привлекает к ответственности в рамках единой процедуры, лишенной тех правовых пробелов, свойственных российскому правопорядку.

КОММЕНТАРИЙ К ПУНКТУ 31 ОБЗОРА ВС РФ

Мария Канунцева

Адвокат, руководитель проектов



Предписание о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, выдается только в случае, когда не представляется возможным рассчитать административный штраф исходя из суммы выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение.

ФАС России неожиданно для ответчиков по делам о нарушении антимонопольного законодательства стала чаще прибегать к такой мере ответственности как выдача предписания о перечислении в бюджет дохода, полученного от нарушения антимонопольного законодательства. Рассчитанный в таких предписаниях доход может во много раз превышать штраф, предусмотренный соответствующими нормами КоАП РФ.

Комментируемый пункт в целом повторяет позицию антимонопольного органа, высказанную им в письме от 08.07.2016 [Письмо ФАС России от 08.07.2016 N ИА/46433/16 "О выдаче предписаний о перечислении в федеральный бюджет доходов, полученных от монополистической деятельности"] о том, что, если административный штраф может быть исчислен из суммы выручки или расходов, то предписание не выдается.

Указание в Обзоре допустимого случая вынесения доходного предписания, а именно, когда у антимонопольного органа нет возможности рассчитать административный штраф исходя из суммы выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, еще раз очерчивает правовые рамки применения данной меры ответственности.

Такой подход представляется крайне важным, поскольку «доходное предписание», являясь специфической формой принудительного воздействия, как указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 24 июня 2009 г. № 11-П, выведено из системы мер административной ответственности (то есть не содержится в КоАП РФ). На практике это означает, что при вынесении такого предписания, антимонопольный орган не учитывает ни размер, ни характер причиненного ущерба, ни степень вины правонарушителя, ни его имущественное положение и иные существенные обстоятельства.

Между тем, обращает на себя внимание и юридическая техника правовой позиции, которая дает основания толковать ее по-разному. В частности, остается не ясным ответ на вопрос, может ли антимонопольный орган выдать такое предписание за нарушения, которые не привели к ограничению конкуренции и за которые не установлен оборотный штраф. Ответ на этот вопрос ожидаем от арбитражных судов, которые будут рассматривать конкретные дела.

КОММЕНТАРИЙ К ПУНКТУ 32 ОБЗОРА ВС РФ

Асия Раджабова

Адвокат, руководитель проектов



При оценке законности назначенного административного наказания за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 14.31 и 14.32 КоАП РФ, суд в силу части 2 статьи 4.2 КоАП РФ вправе признать в качестве обстоятельств, смягчающих административную ответственность, обстоятельства, не перечисленные в части 1 статьи 4.2 КоАП РФ, а также в примечаниях к указанным статьям Особенной части КоАП РФ.

В судебной практике по оспариванию административных штрафов, назначенных в соответствии со ст.ст. 14.31, 14.32 КоАП РФ, на протяжении многих лет применялись разрозненные подходы к допустимости учета «иных» смягчающих ответственность обстоятельств (прямо не предусмотренных в примечании 2 к ст. 14.31, примечании 3 к ст. 14.32 КоАП РФ), т.е. к вопросу о возможности применения по данным категориям дел ч. 2 ст. 4.2 КоАП РФ.

ФАС России придерживалась позиции, что перечень смягчающих обстоятельств по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. ст. 14.31, 14.32 КоАП РФ, является закрытым.

Суды Московского округа, за редким исключением, поддерживали позицию антимонопольных органов. В свою очередь, суды иных округов, например, Центрального округа, активно применяли противоположный подход и учитывали иные смягчающие обстоятельства по данной категории дел, руководствуясь ч. 2 ст. 4.2 КоАП РФ и судебным усмотрением.

В Обзоре представлена позиция, согласно которой отсутствуют препятствия для применения ч. 2 ст. 4.2 КоАП РФ при рассмотрении дел об оспаривании постановлений, вынесенных на основании ст.ст. 14.31, 14.32 КоАП РФ. Соответственно, перечень смягчающих обстоятельств, предусмотренных указанными статьями, не должен рассматриваться как закрытый.

При этом текст Обзора содержит акцент на том, что соответствующие полномочия по учету «иных» обстоятельств предоставлены КоАП суду. Однако, необходимо учитывать, что положения ч. 2 ст. 4.2 КоАП РФ устанавливают возможность учета «иных» обстоятельств не только судом, но и должностным лицом, рассматривающим дело об административном правонарушении, что дает основания ссылаться на приведенную в Обзоре позицию на этапе рассмотрения дела об административном правонарушении.

Помимо вышеуказанного, при учете судами «иных» смягчающих обстоятельств ранее также осуществлялось применение различных подходов к уровню снижения назначенного антимонопольным органом административного штрафа.

В судебной практике встречался как подход, согласно которому учет «иного» обстоятельства приводил к снижению размера штрафа на одну восьмую разности между максимальным и минимальным размерами административного штрафа (на основании формулы, предусмотренной примечанием 4 к статье 14.31 КоАП РФ), так и произвольное снижение размера назначенного должностным лицом административного штрафа в пределах минимального размера штрафа, предусмотренного санкцией соответствующей части ст. 14.31, 14.32 КоАП РФ.

Согласно приведенной в Обзоре позиции, при применении «иных» смягчающих обстоятельств снижение размера административного штрафа осуществлено на основании формулы, предусмотренной примечанием 4 к статье 14.31 КоАП РФ.

КОММЕНТАРИЙ К ПУНКТУ 34 ОБЗОРА ВС РФ

Асия Раджабова

Адвокат, руководитель проектов



Обстоятельство, отягчающее административную ответственность, предусмотренное пунктом 1 примечания 3 к статье 14.31 КоАП РФ, не может быть учтено в случае, когда временной интервал исследования товарного рынка меньше периода времени, в рамках которого хозяйствующему субъекту вменяется совершение длящегося административного правонарушения.

При рассмотрении дел о злоупотреблении доминирующим положением антимонопольный орган проводит ретроспективный анализ состояния конкуренции на товарном рынке. В практике ФАС России все чаще встречаются дела, в рамках которых проводилась подготовка двух аналитических отчетов: 1) на этапе возбуждения антимонопольного дела; 2) на этапе вынесения заключения об обстоятельствах дела, однако такой подход применяется не всегда. Даже при повторной подготовке аналитического отчета, может формироваться временной лаг между периодом исследования товарного рынка и периодом, за который ответчику вменяется совершение правонарушения (второй оказывается шире). Если анализ состояния конкуренции проводился только на момент возбуждения дела, то такой временной лаг в значительной степени увеличивается.

При установлении факта нарушения субъектом антимонопольного законодательства в течение периода, превышающего один год, должностное лицо антимонопольного органа при назначении административного наказания применяет отягчающее обстоятельство, предусмотренное п. 1 примечания 3 к ст. 14.31 КоАП РФ (без учета временного интервала товарного рынка).

В п. 34 Обзора представлена позиция, согласно которой в случае, если антимонопольным органом не было доказано наличие у субъекта доминирующего положения в период, выходящий за рамки одного года (т.е. не проведено исследование товарного рынка за соответствующий промежуток времени), то вышеуказанное отягчающее обстоятельство применяться не может.

Несмотря на то, что выводы п. 34 Обзора связаны напрямую с вопросом применения отягчающего обстоятельства при рассмотрении дел об административных правонарушениях, приведенная позиция, фактически, ставит под сомнение и возможность установления в решении антимонопольного органа факта нарушения антимонопольного законодательства за период, не охваченный аналитическим отчетом.

Приведенный в Обзоре подход, в случае его применения при оспаривании актов, вынесенных по результатам рассмотрения антимонопольных дел, может приводить как в целом к выводу о незаконности решения антимонопольного органа (например, когда аналитический отчет охватывает только год, предшествующий фактическому году совершения правонарушения), так и к выводу о незаконности предписаний о перечислении в федеральный бюджет незаконно полученного дохода в части (например, когда был учтен доход субъекта за период, не вошедший во временной интервал исследования товарного рынка).

КОММЕНТАРИЙ К ПУНКТУ 36 ОБЗОРА ВС РФ

Симона Козенко

Юрист



При назначении юридическому лицу административного наказания в виде штрафа, рассчитываемого от указанного в санкции соответствующей статьи (части статьи) КоАП РФ показателя (объема выручки, произведенных 60 расходов, стоимости предмета торгов, др.), положения части 2 статьи 4.1.2 КоАП РФ применяются в том же порядке, что и при назначении административного штрафа в фиксированном размере.

Верховный суд РФ ранее неоднократно давал разъяснения по данному вопросу в связи с неверным толкованием возможности применения ч. 2 ст. 4.1.2 КоАП РФ (уменьшения штрафа на 50%) в случае, когда окончательный размер штрафа рассчитывается путем вычисления с использованием его максимальных и минимальных величин.

Так, в практике антимонопольных органов ч. 2 ст. 4.1.2 КоАП РФ применяется в момент расчета оборотного штрафа применительно к минимальному и максимальному размеру штрафа, указанного в ч. 2 ст. 14.32 КоАП РФ. При этом, если размер штрафа с учетом ч. 2 ст. 4.1.2 КоАП РФ превышает 1/25 совокупного размера суммы выручки правонарушителя от реализации всех товаров (работ, услуг), то он ограничивается этой суммой.

Однако подход, применяемый антимонопольными органами, допускает возможность реального применения ч. 2 ст. 4.1.2 КоАП РФ не ко всем субъектам малого предпринимательства при привлечении их к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.32 КоАП РФ в случае, если размер штрафа, исчисленный в порядке, предусмотренном примечанием 4 к статье 14.31 КоАП РФ, превышает 1/25 совокупного размера суммы выручки правонарушителя от реализации всех товаров (работ, услуг), хотя рассматриваемая правовая норма такой дифференциации не предусматривает.

В связи с выявленными различиями подходов к толкованию, Верховным судом РФ было опубликовано несколько судебных актов, разъясняющих указанные положения.

Ч. 2 ст. 4.1.2 КоАП РФ в случае расчета оборотного штрафа подлежит применению в том же порядке, как и для административного штрафа в фиксированном размере. Другими словами, после того, как подлежащий наложению штраф определен, применяется льгота, предусмотренная ст. 4.1.2 КоАП РФ для субъектов малого предпринимательства.

Понятия минимального и максимального штрафа, о которых говорится в ч. 2 ст. 14.32 КоАП РФ используются в ином значении, чем в ч. 2 ст. 4.1.2 КоАП РФ. В первом случае они используются исключительно в целях определения размера оборотного штрафа, но сами по себе размера штрафа, о котором говорится во втором случае, не определяют.

Окончательный размер штрафа определяется после всех расчетов в твердой (фиксированной) сумме, в том числе с учетом максимального ограничения в размере 1/25 совокупного размера суммы выручки правонарушителя от реализации всех товаров (работ, услуг).

После того, как подлежащий наложению штраф определен, применяется льгота, предусмотренная ст. 4.1.2 КоАП РФ для субъектов малого предпринимательства.

Определение Верховного Суда РФ от 12.07.2024 № 307-ЭС24-3759 по делу № А21-12948/2022, определение Верховного суда РФ от 27.12.2024 № 305-ЭС24-15473 по делу № А40-170055/2023.

КОММЕНТАРИЙ К ПУНКТУ 38 ОБЗОРА ВС РФ

Симона Козенко

Юрист



При назначении наказания в виде административного штрафа допускается уменьшение его размера с последовательным применением положений статей 4.1.2 и 4.1 КоАП РФ. Под минимальным размером административного штрафа, подлежащего уменьшению по правилам статьи 4.1 КоАП РФ, следует понимать минимальный размер, установленный в санкции соответствующей статьи КоАП РФ, а не рассчитанный (уменьшенный) с учетом положений части 2 статьи 4.1.2 КоАП РФ.

В связи с дополнением КоАП РФ положениями ст. 4.1.2 в практике рассмотрения дел об административных правонарушениях стали встречаться различные подходы к вопросу о последовательности и возможности совместного применения ч. 1, 2 ст. 4.1.2 и ч. 3.2, 3.3 ст. 4.1 КоАП РФ.

В п. 38 Обзора отражена позиция об особенностях совместного применения положений ст.ст. 4.1.2 и 4.1 КоАП РФ. Согласно позиции суда, указанные нормы не являются друг для друга общей и специальной, имеют различные основания для применения.

С учетом особого социально-экономического значения субъектов, упомянутых в приведенных нормах, возможно последовательное применение ст. 4.1 КоАП РФ после применения ст. 4.1.2 КоАП РФ.

Определив первоочередно размер санкции на основании положений ч. ч. 1, 2 ст. 4.1.2 КоАП РФ (особенности назначения наказания для социально ориентированных НКО и субъектам МСП), суд вправе проверить также наличие оснований для применения ч. 3.2 ст. 4.1 КоАП РФ (исключительные обстоятельства, связанные с характером административного правонарушения, его последствиями, имущественным и финансовым положением привлекаемого к ответственности лица) в целях еще большего снижения размера административного наказания.

При этом для целей применения ч. 3.2 ст. 4.1 КоАП РФ (в совокупности с ч. 2 ст. 4.1.2 КоАП РФ), под минимальным размером административного штрафа следует понимать размер, установленный в санкции соответствующей статьи КоАП РФ изначально, а не рассчитанный (уменьшенный) уже после применения положений ч. 2 ст. 4.1.2 КоАП РФ.

КОММЕНТАРИЙ К ПУНКТУ 39 ОБЗОРА ВС РФ

Симона Козенко

Юрист



Положения части 1.3-3 статьи 32.2 КоАП РФ применяются в случаях, когда административные правонарушения выявлены в ходе осуществления любых видов государственного контроля и (или) надзора, не ограниченных рамками применения Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Текущая формулировка части 1.3-3 статьи 32.2 КоАП РФ вызывает ряд споров на практике, что послужило причиной к принятию ряда судебных актов (например, постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2024 № 39-П) и соответствующих законопроектов (проект Федерального закона № 883708-8) с целью однозначного толкования и единообразного применения данной нормы в соответствии с целями ее изначального введения в КоАП РФ.

Так, текущая редакция предусматривает, что возможность уплаты административного штрафа в размере половины суммы наложенного административного штрафа может быть реализована при соблюдении условий лицом только в том случае, если такой штраф назначен за административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

В этой связи антимонопольными органами указывалось на ограничение применения данной нормы рамками Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: если нарушение было выявлено в рамках иного вида контроля, помимо установленного указанным законом, уплата штрафа может быть осуществлена только в полном размере.

Впоследствии, после принятия ряда судебных актов, определяющих возможность расширительного толкование видов контроля, ФАС России был изменен данный подход, отраженный, в частности, в п. 2 Письма ФАС России от 17.06.2024 № МШ/52068/24 «О направлении разъяснений по вопросу применения отдельных положений КоАП».

ФАС России обращала внимание, что КоАП РФ не содержит определение понятия "правонарушения, выявленного в ходе осуществления государственного контроля (надзора)". Вместе с тем исходя из толкования в правоприменительной практике норм КоАП РФ, предусматривающих в качестве условий их применения выявление правонарушения в ходе государственного контроля (надзора), под осуществлением государственного контроля (надзора), муниципального контроля понимается деятельность всех уполномоченных органов, которые осуществляют контрольные (надзорные) функции и выявляют правонарушения в отдельных сферах.

КС РФ также указывает в Постановлении от 18.07.2024 №39-П, что такое ограничительное толкование однозначно не вытекает из цели установления законодателем возможности льготной (в половинном размере) уплаты административного штрафа, как она была указана в пояснительной записке к законопроекту, впоследствии ставшему Федеральным законом от 14 июля 2022 года №290-ФЗ. Указанная цель состояла в либерализации административной ответственности за совершение административных правонарушений в области предпринимательской деятельности и в снижении административной нагрузки на хозяйствующих субъектов, что согласуется со статьями 34 и 35 Конституции РФ.

В настоящее время, подход, рассмотренный также в пункте 39 настоящего Обзора Верховного суда РФ, применяется не только в сфере антимонопольного регулирования, но и в иных областях контроля (в частности, лесном). Таким образом, анализируемый пункт Обзора, повторяя доводы КС РФ, положительным образом скажется на практике применения части 1.3-3 статьи 32.2 КоАП РФ, обеспечив лицам, привлеченным к административной ответственности, равных прав при уплате штрафа вне зависимости от вида государственного контроля (надзора), при осуществлении которого было выявлено нарушение.



О КОМПАНИИ

Kulik & Partners Law.Economics – юридическая и консалтинговая компания, которая помогает бизнесу решать сложные правовые, экономические и управленческие задачи в областях антимонопольного регулирования (РФ), общих правил конкуренции (ЕАЭС), экономического и тарифного регулирования, мер торговой защиты, публичных закупок и торгов, ГОЗ, IP, рекламы, торговли, дистрибуции, уголовных картелей.

Компания объединяет юристов, экономистов, аналитиков данных и иных специалистов для решения указанных задач.

Адвокаты и юристы компании защищают интересы клиентов в сложнейших антимонопольных расследованиях и судебных спорах, добиваясь формирования прецедентных правовых позиций, консультируют по вопросам получения одобрений и разрешений уполномоченных органов на сделки, операции и иностранные инвестиции, комплаенса и управления регуляторными рисками, ведут защиту должностных лиц в уголовных делах по картелям.

Экономисты компаний оказывают услуги по анализу рынков и предприятий, разрабатывают и помогают внедрять торговые и ценовые политики, консультируют по вопросам ценообразования, торговли и дистрибуции товаров, регуляторным рискам при стратегическом бизнес-планировании и управлении в компаниях. Фундамент нашего подхода - глубокий анализ данных (data science) и знание реальной экономики. Мы учитываем текущую государственную повестку в сфере регулирования экономики.

Мы накопили большой опыт юридического и экономического консультирования в таких отраслях как: металлургия, транспорт и логистика, энергетика, рынки услуг естественных монополий, машиностроение, химическая промышленность, сектор healthcare, торговли, ИТ-сектор, цифровые рынки, добыча и переработка полезных ископаемых, агропромышленный и строительный сектор.

Специалисты и эксперты фирмы входят в общественные и экспертные советы при антимонопольных органах, являются членами Ассоциации антимонопольных экспертов, активно участвуют в научной, законодательной и образовательной работе.

Основные направления наших услуг:

- Правовое консультирование, подготовка юридических заключений
 - Проверки и разбирательства (ФАС, ЕЭК, прокуратура, Счетная палата, Федеральное казначейство и др.)
 - Судебные споры с ФАС, ЕЭК, прокуратурой и др. органами, споры в сфере IP
 - Получение одобрений и разрешений на сделки, иные действия, операции и иностранные инвестиции
 - Антимонопольный комплаенс и управление рисками
 - Реклама и недобросовестная конкуренция
 - Защита в уголовных картелях (ст. 178 УК РФ)
 - Тарифное регулирование и тарифные споры
 - 44-ФЗ, 223-ФЗ и др. обязательные торги
 - Ценовое регулирование в ГОЗ
 - Регулирование торговли и дистрибуция
 - Экономическое консультирование, разработка торговых и ценовых политик
 - Стратегический и управленческий консалтинг по вопросам ценообразования, торгово-сбытовой деятельности и управления рисками
 - Экономические исследования и анализ рынков
 - Governmental Relations

Компания и ее специалисты признаны рейтингами:

