

Консультации специалиста

ФАС: ПРОБЛЕМЫ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Ответы на вопросы читателей по конкурентному законодательству

*Рубрику ведет советник Аналитического управления ФАС,
член Международной ассоциации финансового права,
К. Ю. Н., Герасименко Наталья Васильевна*

Вправе ли антимонопольный орган выдавать хозяйствующим субъектам, занимающим доминирующее положение на товарном рынке, обязательные для исполнения предписания в случае нарушения ими договорных обязательств?

Р. С. Мамсуев, г. Москва

В соответствии с ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) доминирующим положением признается положение хозяйствующего субъекта (группы лиц) или нескольких хозяйствующих субъектов (групп лиц) на рынке определенного товара, дающее такому хозяйствующему субъекту (группе лиц) или таким хозяйствующим субъектам (группам лиц) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, и (или) устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам.

Статья 10 Закона о защите конкуренции содержит запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом своим доминирующим положением. Как следует из дан-

ной нормы, соответствующие злоупотребления можно разделить на две группы: договорные (п. 1, 3, 5-7, 10) и односторонние злоупотребления (п. 2, 4, 8, 9). Чаще всего договорные злоупотребления выражаются, во-первых, в отказе субъекта предпринимательства, занимающего доминирующее положение на товарном рынке, заключить договор с контрагентом при наличии необходимых условий и возможностей; во-вторых, в принуждении контрагента к заключению договора на более выгодных условиях для указанного субъекта. При обнаружении фактов злоупотребления доминирующим положением антимонопольный орган согласно п. 2 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции обязан выдать предписание о прекращении подобного злоупотребления и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Вместе с тем возникающие спорные правоотношения между сторонами хозяйственного договора, по мнению судебных органов, могут быть не связаны с нарушением конкурентного законодательства. В соответствии со сложившейся практикой, в указанных случаях антимонопольные органы должны возбуждать и рассматривать дела о нарушениях российского законодательства только в пределах своих полномо-

чий и с учетом осуществляемых функций. Это полномочия, связанные с развитием и формированием конкурентной среды на товарных рынках; государственным контролем за соблюдением антимонопольного законодательства; привлечением к ответственности за его нарушение. Так, открытое акционерное общество «Российские железные дороги» в лице филиала «Красноярская железная дорога» обратилось в Арбитражный суд Красноярского края с заявлением о признании незаконными решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Красноярскому краю и принятого на его основании предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства. При этом к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечено закрытое акционерное общество «Холдинг «МТК-Центр»».

С сентября по декабрь 2001 г. закрытым акционерным обществом «Холдинговая компания «МТК-Центр»» были отправлены полувагоны-платформы с грузом со станций отправления федерального государственного унитарного предприятия «Красноярская железная дорога» до пограничных станций перехода Забайкальской и Восточно-Сибирской железной дороги. При этом ЗАО «Холдинговая компания «МТК-Центр»» сочло, что Красноярская железная дорога, неправомочно применив завышенные тарифы на перевозку грузов, необоснованно повысила провозную плату. Согласно условиям договора ЗАО «Холдинговая компания «МТК-Центр»» право требования задолженности по договорам перевозки передало ЗАО «Холдинг «МТК-Центр»», которое и обратилось в антимонопольный орган с заявлением на действия железной дороги.

По результатам рассмотрения дела комиссией УФАС Красноярская железная дорога как субъект, занимающий доминирующее положение на рынке услуг по

осуществлению железнодорожных перевозок, была признана нарушившей требования антимонопольного законодательства. На основании выданного предписания ОАО «РЖД» надлежало произвести перерасчет провозной платы за период с сентября по декабрь 2001 г. с восстановлением неправомочно взысканной суммы на справку закрытому акционерному обществу «Холдинг «МТК-Центр»».

Поскольку арбитражные суды трех инстанций при рассмотрении данного дела исходили из доказанности факта неправомочного применения железной дорогой завышенных тарифов, в связи с чем решение и предписание антимонопольного органа признали законными и обоснованными, то Президиум Высшего Арбитражного Суда в Постановлении от 12 июля 2006 г. № 1812/06 счел необходимым указать следующее.

Антимонопольным законодательством устанавливаются организационно-правовые основы и порядок применения ФАС России и его территориальными органами мер принуждения к хозяйствующим субъектам, допустившим ряд нарушений. Такими нарушениями, в частности, признаются действия хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение, которые направлены на недопущение, ограничение или устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других хозяйствующих субъектов. Однако спорные правоотношения, возникшие в связи с применением Красноярской железной дорогой тарифов за перевозку грузов, т.е. в связи с исполнением условий договора перевозки, имеют гражданско-правовой характер и, следовательно, подлежат разрешению в судебном порядке. Антимонопольный орган, принимая оспариваемые решение и предписание, вышел за пределы своих полномочий, нарушив принцип обоснованности указанных актов и их соответствия действующему законодательству.

Тем не менее, несмотря на указанное Постановление Президиума ВАС РФ, пределы вмешательства антимонопольных органов в договорные отношения уточняются практикой применения конкурентного законодательства, поскольку оно содержит положения, наделяющие антимонопольные органы безусловным правом вмешиваться в гражданско-правовые отношения в административном порядке в целях восстановления конкуренции и (или) защиты нарушенного права лица.

Рассматривает ли Европейский суд по правам человека жалобы на действия национальных антимонопольных органов?

Е. Н. Фигурнов, г. Руза

Международные судебные органы играют значительную роль в углублении процессов европейской интеграции, соблюдении основополагающих принципов конкурентного законодательства и минимальных стандартов поведения хозяйствующих субъектов в странах Европейского Союза.

Европейский суд по правам человека является единственным в рамках Совета Европы контрольным органом, функционирующим на постоянной основе. Регламентация статуса, полномочий и процедуры деятельности Суда составляет содержание раздела II Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., а также специальных документов:

- Европейского соглашения относительно лиц, участвующих в процедурах Европейского суда по правам человека;
- шестого протокола к Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы;
- правил процедуры (Регламента) Суда, принятых Европейским судом по правам человека 4 ноября 1998 г.

После присоединения Российской Федерации к европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и признания обязательной юрисдикции Ев-

ропейского суда по правам человека, российская правовая система стала учитывать прецедентную практику Страсбургского суда. Из ч. 4 ст. 15 Конституции РФ следует, что постановления Европейского суда по правам человека имеют для отечественной правовой системы такое же значение, как и решения российских высших судов — Конституционного Суда РФ; Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Поэтому уяснение российскими правоведами решений и постановлений, выносимых Европейским судом по правам человека, закрепляющих правовые позиции Суда по конкретным делам, однако используемых в аналогичных случаях, дает возможность российским законодателям создать эффективный механизм правовой защиты и регламентации социально-экономических прав и свобод человека, к которым относится и право предпринимателя на конкуренцию.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» отмечается, что РФ, как участник Конвенции о защите прав человека и основных свобод, признает юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случае предполагаемого нарушения положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после вступления их в силу в отношении РФ.

В практике Европейского суда по правам человека целесообразно выделить несколько категорий дел, затрагивающих вопросы недобросовестной конкуренции, в связи с защитой основных прав и свобод человека. Можно сказать, что решения по этим делам фактически определяют особенности процесса унификации и гармонизации европейского антимонопольного законодательства, предотвращают воз-

никновение коррупции, препятствующей развитию конкурентных отношений, и направлены на соблюдение баланса публичных и частных интересов государства и хозяйствующих субъектов:

- жалобы, связанные с созданием для субъектов малого предпринимательства профессиональными объединениями препятствий при осуществлении добросовестных конкурентных действий («Ле Конт, Ван Левен и Де Мейер против Бельгии»);

- жалобы, в которых оспаривались действия национальных органов управления, препятствующих осуществлению определенной экономической деятельности («Тре Тракторер» АБ против Швеции);

- жалобы, связанные с нарушением определенным государством стандартов Совета Европы в сфере экономической деятельности и недобросовестной конкуренции.

Указанные категории дел часто связаны не только с нарушением антимонопольного, но и уголовного законодательства. По мнению Европейского суда по правам человека, в большинстве случаев антимонопольное разбирательство не должно рассматриваться как «уголовное» согласно критериям, установленным прецедентным правом, в частности в делах «Энгель и другие против Нидерландов», «Оцтюрк против Германии» и «Лутц против Германии». При этом должны учитываться три критерия при решении вопроса, предъявлялось ли лицу «уголовное обвинение». Это квалификация правонарушения согласно национальному праву, характер правонарушения и степень суровости наказания.

Так, например, в Решении по вопросу приемлемости жалобы № 69042/01 «ООО «НЕСТЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГ» (ООО NESTE ST. PETERSBURG) против Российской Федерации», жалобы № 69050/01 «ЗАО «КИРИШИ-АВТОСЕРВИС» (ZAO KIRISHIAVTOSERVICE) против Российской Федерации», жалобы № 69054/01 «ООО «НЕВСКАЯ ТОПЛИВНАЯ КОМПАНИЯ» (ООО NEVSKAYA TOPLIVNAYA) против Российской Федерации», жалобы

№ 69055/01 «ЗАО «ТРАНССЕРВИС»» (ZAO TRANSSERVICE) против Российской Федерации», жалобы № 69056/01 «ООО «ФАЭТОН»» (ООО FAETON) против Российской Федерации», жалобы № 69058/01 «ООО «ПТК-СЕРВИС»» (ООО PTK-SERVICE) против Российской Федерации» (Страсбург, 3 июня 2004 г.) Европейский суд по правам человека отметил ряд соответствующих моментов.

Компании-заявители пытались утверждать, что разбирательство в ТУ МАП и арбитражных судах привело к «уголовному обвинению» против них. Ссылаясь на ст. 6 Конвенции, они утверждали, что не могли получить доступ к материалам, на которых были основаны обвинения против них, и не имели возможности их оспорить. Это привело к нарушению принципа состязательности сторон, нарушило их право на защиту, а также в целом сделало разбирательство в арбитражных судах несправедливым. Кроме того, выводы судов были неубедительными и не были основаны на разумном толковании представленных доказательств. Заявители полагали, что их вина в монополистическом поведении не была доказана за пределами разумного сомнения, так как их поведение могло объясняться желанием приспособиться к существующему и ожидаемому поведению их конкурентов. Компании считали, что упомянутые обстоятельства нарушают принцип презумпции невиновности, закрепленный п. 2 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Однако Европейский суд, исходя из вышеназванных критериев, пришел к выводу, что компаниям-заявителям не было «предъявлено уголовное обвинение» для целей ст. 6 Конвенции. Данная статья не подлежала применению. Следовательно, указанная жалоба несовместима *ratione materiae* с положениями Конвенции по смыслу п. 3 ст. 35 Конвенции и подлежит отклонению в соответствии с п. 4 ст. 35 Конвенции.