

# Российское конкурентное право и экономика

Научно-практический электронный журнал

№ 4(17) 2015

25  ЛЕТ

АНТИМОНОПОЛЬНОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ В РОССИИ



Федеральная антимонопольная служба



# Федеральная Антимонопольная Служба

## СОДЕРЖАНИЕ

### 4 ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

#### АНТИМОНОПОЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ

##### ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

### 6 25 АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ДЕЛ НА ФИНАНСОВЫХ РЫНКАХ

*СЕРГЕЕВА О.С.,  
СМИРНОВА И.Ф.*

#### ГОСЗАКАЗ

##### АНАЛИЗ

### 24 О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА

*БАШЛАКОВ-НИКОЛАЕВ И.В.,  
КИРПИЧЕВ М.А.*

#### АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

##### ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

### 33 РАЗГРАНИЧЕНИЕ АНТИКОНКУРЕНТНЫХ СОГЛАСОВАННЫХ ДЕЙСТВИЙ И СОГЛАШЕНИЙ (КАРТЕЛЕЙ)

*Вялых С.В.,  
Денисова А.В.*

#### АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ

##### РЫНОК ПЕРВИЧНОГО ЖИЛЬЯ ЭКОНОМКЛАССА

### 43 СОСТОЯНИЕ РЫНКА ЖИЛЬЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КЛАССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*САМОРДИНА В.И.*



Вопросы экономического стимулирования и снижения издержек.

**Стр. 24**



Насколько точны критерии разграничения картелей и антиконкурентных согласованных действий?

**Стр. 33**



Продажа квартир на стадии строительства. Оценка конкуренции.

**Стр. 43**



Принципы сетевой  
нейтральности.  
За и против.  
Стр. 53



Дела о нарушении  
антимонопольного  
и рекламного  
законодательства.  
Стр. 55



Опыт Краснодарского  
УФАС России.  
Стр. 67

## АНТИМОНОПОЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

---

### ТОЧКА ЗРЕНИЯ

#### 49 ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ЛИЦА К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

*Зайцева А.О.*

### ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

---

#### КОММЕНТАРИЙ СПЕЦИАЛИСТА

#### 53 ПРИНЦИПЫ И ПОДХОДЫ К РЕГУЛИРОВАНИЮ СЕТЕВОЙ НЕЙТРАЛЬНОСТИ

*Соломатин Е.Б.*

### МНЕНИЕ

---

#### РЕКЛАМА

#### 55 РОЛЬ ЭКСПЕРТНЫХ СОВЕТОВ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ И СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ

*Метелёва Н.В.*

### РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРАКТИКА

---

#### ОБМЕН ОПЫТОМ

#### 61 АНТИМОНОПОЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

*Сешенов А.А.,  
Смолянинова И.Ю.,  
Беккер Т.В.*

#### ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКА

#### 67 СФЕРА ЭНЕРГЕТИКИ

*Иващенко И.В.*

### УЛЫБНЕМСЯ ВМЕСТЕ

---

#### 70 25 АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ОПЕЧАТОК, ОПИСОК И ОГОВОРОК

*Гайсенова Е.Ж.*

# УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

**А**нтимонопольное регулирование на финансовом рынке в Российской Федерации имеет свою специфику, которая заключается в особенных условиях становления и формирования рыночной структуры в банковском и страховом секторах экономики, на рынке ценных бумаг и на иных рынках финансовых услуг.

Ранее в пункте 3 статьи 2 Закона РСФСР от 22 марта 1991 года № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» предусматривалось исключение для отношений, связанных с монополистической деятельностью и недобросовестной конкуренцией на рынках финансовых услуг (за исключением случаев, когда складывающиеся на этих рынках отношения оказывают влияние на конкуренцию на товарных рынках), с указанием, что такие отношения регулируются другим федеральным законом. В связи с этим до вступления в силу в 1999 году Федерального закона от 23.06.1999 № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» финансовые рынки не подвергались системному контролю и надзору со стороны антимонопольных органов.

Развитие правоприменительной практики в течение нескольких лет после вступления в силу Закона о защите конкуренции на рынке финансовых услуг позволило создать систему антимонопольного регулирования на финансовом рынке и подготовить условия для включения норм этого закона в единый законодательный акт, посвященный вопросам защиты конкуренции на всех рынках, включая и рынок финансовых услуг. Разработка и принятие Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» стало для финансового рынка знаковым событием.

Здесь стоит отметить, что разработчиками в процессе законотворчества были учтены особенности подлежащих регулированию финансовых рынков. Одна из них — осуществление антимонопольного регулирования на финансовых рынках совместно с Центральным банком Российской Федерации. Так, все подзаконные акты в части антимонопольного регулирования финансовых организаций, поднадзорных Банку России, принимаются по согласованию с ним.

Кроме того, до 2013 года при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства кредитными организациями на рынке банковских услуг в состав комиссий на паритетной основе входили представители Центрального банка Российской Федерации. В связи с принятием Федерального закона от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий



по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» с 1 сентября 2013 года представители Банка России включаются в состав комиссий при рассмотрении дел в отношении кредитных организаций, организаций-операторов платежных систем, операторов услуг платежной инфраструктуры при осуществлении ими деятельности в соответствии с Федеральным законом «О национальной платежной системе», а также иных финансовых организаций, поднадзорных Банку России.

За 25 лет работы антимонопольных органов в Российской Федерации сформировалась система правового регулирования отношений в сфере защиты конкуренции, сложилась правоприменительная практика в сфере антимонопольного регулирования, в том числе финансовых рынков.

В этом номере журнала мы предлагаем вашему вниманию сборник кратких описаний 25-ти наиболее ярких с точки зрения доказывания и значимых для формирования практики применения дел о нарушении антимонопольного законодательства на финансовых рынках.

Заместитель руководителя ФАС России,  
канд. экон. наук, заслуженный экономист  
Российской Федерации  
**Кашеваров А. Б.**

# Российское конкурентное право и экономика

ЧАСТЬ 1

№ 4(17) 2015

В статье «**25 антимонопольных дел на финансовых рынках**», подготовленной начальником Управления контроля финансовых рынков ФАС России **Ольгой Сергеевной Сергеевой** в соавторстве с заместителем начальника Управления контроля финансовых рынков ФАС России **Ириной Федоровной Смирновой**, вниманию читателей предлагается краткий обзор наиболее ярких с точки зрения доказывания и значимых для формирования практики применения дел о нарушении антимонопольного законодательства на финансовых рынках.

Основные принципы экономического стимулирования и снижения издержек в сфере государственного оборонного заказа анализируются в статье «**О совершенствовании управления в сфере государственного оборонного заказа**» кандидата экономических наук, магистра права начальника Юридического управления в сфере гособоронзаказа ФАС России **Игоря Васильевича Башлакова-Николаева** и кандидата экономических наук заместителя начальника Юридического управления ФАС России **Михаила Анатольевича Кирпичева**.

# 25 АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ДЕЛ НА ФИНАНСОВЫХ РЫНКАХ

Представляем вниманию читателей 25 наиболее ярких с точки зрения доказывания и значимых для формирования практики применения дел о нарушении антимонопольного законодательства на финансовых рынках.

## 1. Дело об ограничении конкуренции среди систем денежных переводов 2003 года в отношении ООО «НКО Вестерн Юнион ДП Восток».

В 2003 году Комиссией МАП России рассматривалось дело № 2 06/121-03 в отношении ООО «НКО Вестерн Юнион ДП Восток», по итогам которого были признаны антиконкурентными соглашения, заключаемые ООО «НКО Вестерн Юнион ДП Восток» с кредитными организациями.

По условиям данных соглашений в целях осуществления сотрудничества в сфере предоставления физическим лицам услуг по переводу денежных средств без открытия банковских счетов банку запрещалось взаимодействовать с другими компаниями, предлагающими услуги по оперативному переводу денежных средств в формах, аналогичных применяемым в системе ООО «НКО Вестерн Юнион ДП Восток». В случае нарушения банком указанного условия ООО «НКО Вестерн Юнион ДП Восток» в одностороннем порядке расторгло договор. Позиция антимонопольного органа о недопустимости подобного условия была поддержана в судах трех инстанций (дело № А40-45 84/04-7-44).

Здесь хотелось бы обратить внимание на произошедшее в сентябре 2004 года снижение тарифов *Western Union* на переводы из Российской Федерации в страны СНГ, которое составило в среднем 35%. Отмеченное снижение тарифов пришлось на период исполнения ООО «НКО Вестерн Юнион ДП Восток» предписания МАП России по делу № 2 06/121-03, законность которого кассационная инстанция подтвердила в октябре 2004 года.

**Важно.** Результаты рассмотрения данного дела легли в основу законодательного регулирования деятельности операторов платежных систем. По инициативе ФАС России в Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»<sup>1</sup> включены нормы, направленные на недопущение ограничения конкуренции на рынке, в частности, о запрете установления в правилах платежной системы требований о неучастии в других платежных системах (условие об исключительном участии).

<sup>1</sup> Далее — Закон о национальной платежной системе.

## 2. Дело о нарушении антимонопольного законодательства ОАО «Росгосстрах» 2004 года.

В марте 2004 года комиссией МАП России было рассмотрено дело о нарушении ОАО «Росгосстрах», ООО «Росгосстрах-Аккорд», ООО «К.Ф. Стэлт», ООО «Мега-Интеллект» и ООО «Нордтрейдгруп» статьи 6 Федерального закона от 23.06.99 № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг»<sup>2</sup> в части осуществления согласованных действий, направленных на раздел рынка страховых услуг Республики Башкортостан по территориальному принципу, по видам предоставляемых страховых услуг на рынке страховых услуг, устранения с него других организаций. Основанием для возбуждения дела послужило ходатайство ООО «Росгосстрах-Аккорд» о приобретении 76,9% акций ЗАО «АСК «Социнвест».

В результате дополнительно проведенной проверки страховых организаций (ОАО «Росгосстрах», ООО «Росгосстрах-Аккорд», ЗАО «АСК «Социнвест», ОАО СК «Аккорд-Гарант» и ОАО СК «Восток») было установлено следующее:

1. ОАО «Росгосстрах», ООО «Росгосстрах-Аккорд», ООО «К.Ф. Стэлт», ООО «Мега-Интеллект» и ООО «Нордтрейдгруп» осуществили согласованные действия, в результате которых были избраны советы директоров ЗАО «АСК «Социнвест», ОАО СК «Аккорд-Гарант», ОАО СК «Восток», не входящих в группу «Росгосстрах», одинакового состава, что позволило определять условия ведения предпринимательской деятельности страховых компаний.

■ в результате согласованных действий ОАО «Росгосстрах», ООО «Росгосстрах-Аккорд», ООО «К.Ф. Стэлт», ООО «Мега-Интеллект» и ООО «Нордтрейдгруп» были ликвидированы филиалы страховых компаний ЗАО «АСК «Социнвест», ОАО СК «Аккорд-Гарант» и ОАО СК «Восток», сократились поступления страховых премий, произошел раздел страхового рынка Республики Башкортостан по территориальному принципу, по видам предоставляемых страховых услуг; кроме того, с рынка страховых услуг были вытеснены другие страховые организации;

<sup>2</sup> Далее — Закон о защите конкуренции на рынке финансовых услуг.

■ согласованные действия ОАО «Росгосстрах», ООО «Росгосстрах-Аккорд», ООО «К.Ф. Стэлт», ООО «Мега-Интеллект» и ООО «Нордтрейд-груп» привели к ограничению конкуренции на рынке страховых услуг Республики Башкортостан, о чем свидетельствуют значения показателей рыночной концентрации — коэффициента концентрации (*CR3*) и индекса концентрации Герфиндаля-Гиршмана (*HHI*). В результате рассматриваемых согласованных действий уровень концентрации рынка страховых услуг в целом по региону стал переходить из умеренно концентрированного в высококонцентрированный.

Комиссия признала ОАО «Росгосстрах», ООО «Росгосстрах-Аккорд», ООО «К.Ф. Стэлт», ООО «Мега-Интеллект» и ООО «Нордтрейдгруп» нарушившими статью 6 Закона о защите конкуренции на рынке финансовых услуг в части осуществления согласованных действий, ограничивающих конкуренцию на региональном рынке страховых услуг и направленных на раздел рынка страховых услуг Республики Башкортостан по территориальному принципу, по видам предоставляемых страховых услуг, на устранение с него других организаций. 10 марта 2004 года указанным страховым организациям было выдано предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

### 3. Дело 2005 года о злоупотреблении международной платежной системой VISA доминирующим положением.

В 2005 году Комиссия МАП России рассмотрела дело № 2 06/195-04 по признакам злоупотребления компанией *Visa International Service Association* (*VISA*) доминирующим положением.

Основанием для проведения расследования стало заявление кредитной организации, в котором указывалось, в частности, на то, что кредитные организации могут ознакомиться с Правилами работы в платежной системе *VISA* только после вступления в нее и оплаты вступительного взноса. При этом официальные общедоступные документы, в которых отражались бы единые для всех участников правила и условия сертификации при вступлении в платежную систему *VISA*, отсутствуют. Кроме того, в заявлении отмечалось, что данная платежная система предъявляет новые требования к программному обеспечению и устанавливает увеличенный объем к выпуску банковских карт.

ФАС России усмотрела в действиях компании признаки злоупотребления доминирующим положением на рынке пластиковых карт. Однако по результатам рассмотрения дела наличие фактов нарушения антимонопольного законодательства

в действиях *Visa International Service Association* не подтвердилось, в связи с чем производство по делу было прекращено.

Из представленных доказательств, в частности, следовало, что кредитная организация, намеревающаяся войти в платежную систему *VISA*, до вступления в нее имеет возможность ознакомиться с правилами работы в платежной системе, направив соответствующий запрос, при условии обеспечения конфиденциальности полученной информации. Представление бизнес-плана кредитных организаций носит условный характер. Минимальных требований к объему эмиссии кредитными организациями пластиковых карт платежной системы *VISA* не установлено. Бизнес-план рассматривается *Visa International Service Association* в совокупности с другими критериями для оценки объема и характера предлагаемой кредитной организацией программы эмиссии карт и связанных с ней потенциальных рисков.

Вместе с тем в рамках рассмотрения данного дела *Visa International Service Association* подготовила и представила в антимонопольное ведомство типовое письмо для кредитных организаций, содержащее описание требований и процедуры вступления в систему в качестве Ассоциированного члена. С помощью данного типового письма российские банки, желающие вступить в платежную систему *VISA*, могли предварительно оценить перспективы работы в данной платежной системе.

В рамках рассмотрения дела была достигнута договоренность о предоставлении *Visa International Service Association* в течение одного года сведений в Федеральную антимонопольную службу о кредитных организациях, получивших это типовое письмо, а также обо всех изменениях и дополнениях, вносимых в указанное письмо. За период, истекший с момента окончания рассмотрения дела, типовое письмо получили более 140 кредитных организаций, из них свыше 20 вступили в платежную систему *VISA* в качестве Ассоциированных членов.

Таким образом, рассмотрение дела № 2 06/195-04 позволило обеспечить российским кредитным организациям большую информационную прозрачность указанной платежной системы.

**Важно.** Результаты рассмотрения данного дела легли в основу законодательного регулирования деятельности операторов платежных систем. По инициативе ФАС России в Закон о национальной платежной системе включены нормы, направленные на недопущение ограничения конкуренции на рынке, в частности, о запрете установления в правилах платежной системы необоснованных критериев, препятствующих участию в платежной системе.

#### 4. Дело о недобросовестной конкуренции на рынке потребительского кредитования 2005 года.

В 2005 году Комиссия ФАС России, в состав которой входили специалисты Банка России, рассмотрела дело № 2 15/231-04, возбужденное в отношении ЗАО «Банк Русский Стандарт» по признакам недобросовестной конкуренции в части распространения неточных сведений, способных причинить убытки другой финансовой организации.

Причиной начала правоприменительной практики стала проблема недостаточного информирования заемщиков обо всех условиях получения потребительского кредита, выявленная в ходе анализа состояния конкурентной среды на рынках потребительского кредитования в субъектах Российской Федерации за период 2001–2003 годов.

Результаты проведенного анализа свидетельствовали о том, что практика предоставления потребительских кредитов зачастую основывается на неконкурентных принципах. Как правило, банки вводили заемщиков в заблуждение относительно реальной стоимости полученных ими потребительских кредитов, которая (с учетом всех комиссий и платежей) существенно превышала заявленный в публичной оферте отдельных банков процент по кредиту.

Таким образом, речь шла о наличии скрытых комиссий и других дополнительных расходов, о которых заемщик надлежащим образом не информировался. Недостаточное раскрытие сведений об условиях предоставления кредита вводило в заблуждение заемщиков относительно полной стоимости этой услуги.

Используя упомянутую практику, банки могли получать необоснованные преимущества при осуществлении предпринимательской деятельности на рынке банковских услуг, препятствуя выходу на рынок других кредитных организаций, готовых на условиях открытости и достоверности осуществлять деятельность по потребительскому кредитованию населения и заявлять клиентам полную стоимость услуги потребительского кредитования.

В ходе рассмотрения дела № 2 15/231-04 факт нарушения антимонопольного законодательства был подтвержден. Недобросовестная конкуренция ЗАО «Банк Русский Стандарт» выразилась в недостаточном информировании клиентов при предоставлении потребительского кредита, а именно в неуказании:

- периодичности взимания комиссии за расчетно-кассовое обслуживание в типовой форме заявления о предоставлении потребительского кредита и карты «Русский Стандарт»;
- срока расчетного периода, в соответствии с которым устанавливается периодичность взимания платы за расчетно-кассовое обслуживание, в типовой форме информационного письма, прилагающейся к карте «Русский Стандарт».

В рамках рассмотрения дела № 2 15/231-04 ЗАО «Банк Русский Стандарт» добровольно устранило нарушения: изменило типовую форму Заявления о предоставлении потребительского кредита и карты «Русский Стандарт» в части указания того, что комиссия за обслуживание данного вида потребительского кредита является ежемесячной; внесло изменения в типовую форму информационного письма в части расшифровки того, что расчетный период, на конец которого взимается данная комиссия, равен 1 (одному) месяцу.

В связи с этим производство по делу № 2 15/231-04 было прекращено.

**Важно.** Резолютивная часть решения по данному делу, помимо выводов о нарушении антимонопольного законодательства, содержит указание о подготовке проекта рекомендаций по стандартам раскрытия информации о предоставлении потребительских кредитов и направлении их для согласования в Центральный банк Российской Федерации в целях издания в соответствии со статьей 23 Закона о защите конкуренции на рынке финансовых услуг совместных рекомендаций по защите конкуренции на рынке потребительского кредитования.

Рекомендации по стандартам раскрытия информации при предоставлении потребительских кредитов были изданы совместным письмом ФАС России и Банка России и предусматривали информирование заемщика обо всех расходах по потребительскому кредиту, о полной стоимости потребительского кредита (расчетной процентной ставке) до заключения кредитного договора и предоставление графика платежей.

На протяжении более полутора лет применение Рекомендаций осуществлялось на добровольной основе. Кредитные организации, применявшие Рекомендации и желавшие разместить эту информацию на сайте ФАС России, могли письменно сообщить в антимонопольный орган о своем согласии на опубликование соответствующих данных. Такой возможностью воспользовались около 100 кредитных организаций.

Новым шагом в развитии цивилизованного рынка потребительского кредитования стало издание Банком России Указания от 12 декабря 2006 года № 1759-У, которым были предусмотрены изменения в порядок формирования резерва по портфелю однородных ссуд. Эти изменения стали серьезным стимулом для кредитных организаций доводить в условиях договора или иным образом до сведения заемщиков, физических лиц, информацию о размере эффективной процентной ставки по предоставленным кредитам.

#### 5. Дело о ценовом сговоре на рынке кредитного страхования 2010 года.

Дело о нарушении антимонопольного законодательства в отношении финансовой группы «КРК»



было возбуждено на основании поступивших в ФАС России заявлений граждан с жалобами на действия ЗАО «КРК» при осуществлении розничной торговли транспортными средствами с условием рассрочки платежа.

Из содержания поступивших заявлений следовало, что при приобретении транспортного средства с условием рассрочки платежа в ЗАО «КРК» навязывались следующие условия, являющиеся невыгодными для граждан:

- ограничение выбора страховой организации при заключении договора страхования транспортного средства, являющегося предметом залога ЗАО «КРК»;
- договор страхования заключался на весь срок действия договора рассрочки;
- страховая премия по договору страхования не изменяется, несмотря на снижение страховой суммы.

В процессе рассмотрения дела инспекциями ФАС России были проведены проверки в отношении ЗАО «КРК» (г. Москва) и в отношении ООО «СГ «Адмирал» (г. Ростов-на-Дону), в ходе которых истребованы основные и дополнительные договоры (соглашения), заключенные ЗАО «КРК» со страховыми организациями (со всеми дополнениями и приложениями). В результате удалось установить, что ЗАО «КРК» имеет агентские соглашения (договоры) по осуществлению страхования транспортных средств с 34 страховыми организациями.

Ряд договоров, а именно между ЗАО «КРК» и семью страховыми организациями: ООО «СГ «Адмирал», ОАО «АльфаСтрахование», ООО «Группа Ренессанс Страхование», ООО «КРК-Страхование», ООО «Росгосстрах», ОАО «Русская страховая компания», ОАО «СГ МСК» стоит отметить особенно, так как в приложениях и дополнительных соглашениях к ним содержится ряд положений, нарушающих действующее антимонопольное законодательство и ограничивающих конкуренцию на соответствующем рынке страховых услуг:

- договоренность об установлении и поддержании цены (тарифа);
- невыгодные для клиентов ЗАО «КРК» условия страхования.

На основании полученных материалов Комиссия ФАС России признала ЗАО «КРК», КБ «КРК» (ОАО), ООО «СГ «Адмирал», ООО «Группа Ренессанс Страхование», ОАО «АльфаСтрахование», ООО «Росгосстрах», ОАО «СГ МСК», ООО «КРК-Страхование», ОАО «Русская Страховая Компания» нарушившими пункты 1 и 5 части 1 статьи 11 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>3</sup>. Им были выданы предписания о прекращении нарушения.

<sup>3</sup> Далее — Закон о защите конкуренции.

В отношении всех участников выявленного картельного сговора возбуждены дела об административных правонарушениях по части 1 статьи 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

## 6. Дело об ограничении конкуренции на рынке платежей города Одинцово 2010 года.

Комиссией ФАС России 13 августа 2010 года вынесено решение по делу № 1 11/177-09 в отношении ОАО «Сбербанк России», МКБ «Одинбанк» (ООО), ФГУП «Почта России», МУП «Информационно-расчетный центр» городского поселения Одинцово Одинцовского муниципального района Московской области (МУП «ИРЦ»), МУП «Управление жилищного хозяйства» городского поселения Одинцово Одинцовского муниципального района Московской области (МУП «УЖХ»), ОАО «Одинцовская теплосеть», ОАО СЭУ «Трансинжстрой» и ОАО «Одинцовский водоканал» по признакам нарушения статьи 11 Закона о защите конкуренции на основании заявлений физических лиц.

На протяжении более пяти лет между указанными организациями действовали трехсторонние письменные соглашения, реализация которых привела к ограничению конкуренции на рынке платежей физических лиц г. Одинцово.

Данными соглашениями была утверждена форма платежного документа (счета-извещения), на основании которого жители более 250 многоквартирных домов г. Одинцово могли оплачивать жилищно-коммунальные услуги только в ОАО «Сбербанк России», МКБ «Одинбанк» (ООО) и ФГУП «Почта России».

Форма такого платежного документа вместо банковских реквизитов получателя платежа, на счет которого должна быть произведена оплата, предусматривала использование идентификационных штрих-кодов для каждого поставщика жилищно-коммунальных услуг — ответчиков по делу.

В связи с отсутствием банковских реквизитов кредитные организации, не являющиеся участниками подобных трехсторонних соглашений, но имеющие структурные подразделения в г. Одинцово, техническую возможность и желание оказывать гражданам банковские услуги по приему и переводу денежных средств в оплату жилищно-коммунальных услуг, не имели для этого практической возможности. В частности, за период с 2008 года по дату включения банковских реквизитов МУП «УЖХ» в платежный документ по крайней мере 24 (двадцать четыре) кредитные организации были исключены из конкурентной борьбы за оказание банковских услуг, необходимых для оплаты жилищно-коммунальных услуг в г. Одинцово.

В соответствии с Правилами предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации

от 23.05.2006 № 307, банковские реквизиты получателя платежа должны быть указаны в платежном документе в обязательном порядке.

В рамках рассмотрения дела было установлено, что отсутствие банковских реквизитов в платежных документах и замена их штрих-кодами является не просто нарушением указанных правил, а результатом именно антиконкурентных договоренностей. В конечном счете форма платежного документа была изменена — в нее включили все необходимые для наличной и безналичной оплаты банковские реквизиты получателя.

По итогам рассмотрения дела Комиссия ФАС России признала ОАО «Сбербанк России», МКБ «Одинбанк» (ООО), ФГУП «Почта России», МУП «Информационно-расчетный центр» городского поселения Одинцово Одинцовского муниципального района Московской области, МУП «Управление жилищного хозяйства» городского поселения Одинцово Одинцовского муниципального района Московской области, ОАО «Одинцовская теплосеть», ОАО СЭУ «Трансинжстрой» и ОАО «Одинцовский водоканал» нарушившими часть 2 статьи 11 Закона о защите конкуренции в части заключения соглашений, которые привели к ограничению конкуренции.

Производство по делу было прекращено в связи с добровольным устранением нарушения антимонопольного законодательства и его последствий.

14 февраля 2011 года Арбитражный суд города Москвы признал законным решение Комиссии ФАС России по данному делу.

Кроме того, в результате изучения материалов дела удалось установить, что в тарифы за жилищно-коммунальные услуги были полностью либо частично включены возникающие в связи с реализацией трехсторонних соглашений расходы коммунальных предприятий на оплату услуг ОАО «Сбербанк России», МКБ «Одинбанк» (ООО) и ФГУП «Почта России» (2% от суммы платежа), а также услуг МУП «Информационно-расчетный центр» (4% от суммы платежа).

По мнению ФАС России, включение данных расходов в состав тарифов на жилищно-коммунальные услуги не является оправданным и может привести к ограничению конкуренции, поскольку ставит указанных хозяйствующих субъектов в преимущественное положение на соответствующем рынке по сравнению с их конкурентами.

В связи с этим в отношении тарифных органов, утвердивших подобные тарифы (Министерство экономики Московской области, Топливо-энергетический комитет Московской области и Совет депутатов городского поселения Одинцово Одинцовского муниципального района), были возбуждены дела о нарушении антимонопольного законодательства, по результатам рассмотрения которых все перечисленные выше органы были признаны

нарушившими часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Необходимо отметить, что наиболее серьезным негативным социальным последствием таких действий является рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

**Важно.** По итогам рассмотрения дела приказом Минрегиона России от 15.02.2011 № 47 были утверждены Методические указания по расчету тарифов и надбавок в сфере деятельности организаций коммунального комплекса, в которых по предложению ФАС России содержится указание на недопустимость включения в финансовые потребности регулируемой организации расходов на оплату услуг банков и иных организаций по приему платежей, а также расходов на оплату услуг по изготовлению и рассылке платежных документов собственникам (нанимателям) помещений в многоквартирных домах, управление которыми осуществляется управляющей организацией, товариществом собственников жилья, жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом.

## 7. Дело об ограничивающих конкуренцию соглашениях на рынке кредитного страхования 2009–2011 годов (дела в отношении ОАО «АИЖК», банков и страховых компаний).

В 2009 году ФАС России рассмотрела дело № 11/82-08 о нарушении ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (ОАО «АИЖК») и 50 страховыми организациями антимонопольного законодательства в связи с заключением между ними соглашений о сотрудничестве при страховании личных и имущественных интересов заемщиков по программе ипотечного кредитования ОАО «АИЖК». Отдельные пункты соглашения о сотрудничестве между ОАО «АИЖК» и 50 страховыми организациями приводили или могли привести к установлению (согласованию) тарифов на страховую услугу для физических лиц — заемщиков по ипотечным жилищным программам ОАО «АИЖК», что является прямым нарушением пункта 1 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции.

Кроме этого, стандарты процедур выдачи, рефинансирования и сопровождения ипотечных кредитов (займов), утвержденные ОАО «АИЖК», содержали необоснованные требования, предъявляемые к страховым компаниям, что могло повлечь экономически и технологически не обоснованный отказ от сотрудничества ОАО «АИЖК» со страховщиком и как следствие привести к экономически и технологически не обоснованному отказу заемщиков от заключения договора страхования с определенным страховщиком, что является нарушением пункта 4 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции.

До начала рассмотрения дела ОАО «АИЖК» и 49 страховых организаций добровольно признали

факты нарушения антимонопольного законодательства и сообщили об отказе от дальнейшего участия в данных соглашениях, приложив имеющиеся об этих соглашениях сведения и документы. Одновременно они обратились в ФАС России с ходатайством об освобождении от административной ответственности за заключение ограничивающих конкуренцию соглашений на основании статьи 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В ходе рассмотрения дела ОАО «АИЖК» расторгло в одностороннем порядке соглашения о сотрудничестве со страховщиками и письмом сообщило о принятии Правлением ОАО «АИЖК» решения о внесении изменений в Стандарты, которые вступили в силу с 01.07.2009. Стандарты изменили направленные на оценку финансовой устойчивости требования к страховщикам, что позволило обеспечить получение страхового возмещения заемщиком или выгодоприобретателем при наступлении страхового случая, а это соответствует интересам заемщика.

ФАС России признала ОАО «АИЖК» и 50 страховых организаций нарушившими пункты 1, 4 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции в части заключения соглашений, которые привели (могли привести) к установлению тарифов на страховую услугу при страховании имущественных и иных интересов заемщиков по программам ипотечного жилищного кредитования ОАО «АИЖК», а также к экономически и технологически не обоснованному отказу ОАО «АИЖК» и заемщиков от заключения соглашений со страховщиками. Рассмотрение дела прекращено в связи с добровольным устранением нарушений антимонопольного законодательства и их последствий.

**Важно.** Значимость данного дела заключается в том, что в ходе его рассмотрения была сформулирована позиция антимонопольного органа о недопустимости соглашения между кредитной и страховой организациями, обязывающего сторону (сторону) такого соглашения требовать от заемщика страховать иные риски, чем риск утраты или повреждения заложенного имущества, в частности, страховать жизнь и утрату трудоспособности, а также утрату права собственности на недвижимое имущество.

#### **8. Дело о недобросовестной конкуренции на рынке подарочных карт 2015 года** (в отношении АО «Банк Русский Стандарт»).

В 2015 году Комиссия ФАС России, в состав которой на паритетной основе входили сотрудники Центрального банка Российской Федерации, признала АО «Банк Русский Стандарт» нарушившим часть 2 статьи 14 Закона о защите конкуренции.

Основанием для возбуждения дела послужило заявление Ассоциации «Национальный платежный

совет», в котором сообщалось о приобретении АО «Банк Русский Стандарт» в 2011 году исключительного права на товарный знак (знак обслуживания) по свидетельству № 4410437 «Подарочная карта» в отношении услуг 36 класса МКТУ.

В ходе рассмотрения дела Комиссия ФАС России установила, что на момент подачи ответчиком заявки на регистрацию товарного знака иные банки осуществляли деятельность по выпуску подарочных карт, причем о такой деятельности некоторых из них АО «Банк Русский Стандарт» информацией располагало. Кроме того, имеющиеся в материалах дела документы свидетельствуют, что обозначение «подарочная карта» уже на тот момент времени широко использовалось в СМИ и специалистами соответствующей отрасли.

Данное обстоятельство было подтверждено впоследствии Роспатентом, который, отменяя в декабре 2014 года правовую охрану товарного знака «Подарочная карта» в части банковских услуг, пришел к выводу, что это обозначение изначально не обладало различительной способностью, поскольку представляло собой лексическую единицу, характерную для области расчетных операций в сфере банковской и торговой деятельности.

Большинство опрошенных ФАС России в процессе рассмотрения дела банков выразили мнение, что изменение в результате действий АО «Банк Русский Стандарт» обозначения «подарочная карта» на иное схожее наименование может снизить спрос на банковские услуги, оказываемые посредством подарочных карт, и, как следствие, причинить убытки конкурентам ответчика.

В рамках рассмотрения дела было выявлено и фактическое причинение убытков некоторым из конкурентов АО «Банк Русский Стандарт» в результате направления им требований о прекращении использования товарного знака «Подарочная карта» и исполнения таких требований путем отзыва банками уже выпущенных подарочных карт и рекламных материалов.

По результатам рассмотрения дела комиссия ФАС России признала действия АО «Банк Русский Стандарт» нарушающими часть 2 статьи 14 Закона о защите конкуренции.

#### **9. Дело о недобросовестной конкуренции при оказании услуг по доверительному управлению ценными бумагами 2010 года** (в отношении ЗАО «Управляющая компания "Тройка Диалог"»).

Комиссия ФАС России 29 апреля 2010 года вынесла решение по делу № 1 14/344-09 в отношении ЗАО «Управляющая компания "Тройка Диалог"» по признакам нарушения пункта 2 статьи 14 Закона о защите конкуренции.

Дело возбуждено на основании жалоб физических лиц в связи с введением в заблуждение

в отношении потребительских свойств, качества услуги по доверительному управлению активами ЗАО «Управляющая компания "Тройка Диалог"», а также на основании жалоб на нарушение сроков представления отчетности, представление в отчетах неточных или не соответствующих действительности данных.

В результате рассмотрения дела Комиссия ФАС России установила, что информация на сайте и в информационных материалах ЗАО «УК "Тройка Диалог"» не соответствует действительности и вводит клиентов в заблуждение.

ЗАО «УК "Тройка Диалог"» признана нарушившей пункт 2 части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции в части введения в заблуждение в отношении потребительских свойств, качества услуги по доверительному управлению ценными бумагами ЗАО «УК "Тройка Диалог"».

ЗАО «Управляющая компания "Тройка Диалог"» было предписано:

- прекратить нарушение пункта 2 части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции путем приведения в соответствие информации;
- не допускать в дальнейшем введения в заблуждение в отношении потребительских свойств, качества услуги по доверительному управлению ценными бумагами ЗАО «УК "Тройка Диалог"».

#### 10. Дело о недобросовестной конкуренции при ведении реестров владельцев ценных бумаг 2012 года (в отношении ЗАО «Новый регистратор»).

Комиссия ФАС России 13 февраля 2012 года завершила рассмотрение дела № 14/221-11 о нарушении ЗАО «Новый регистратор» антимонопольного законодательства по признакам нарушения пункта 1 части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции<sup>4</sup>.

Основанием для возбуждения дела № 14/221-11 послужило заявление ОАО «Регистратор НИКойл» от 01.04.2011 № 408<sup>5</sup>. Из заявления следовало, что ЗАО «Новый регистратор» рассылал клиентам ОАО «Регистратор НИКойл» электронные письма, содержащие недостоверную информацию о деятельности ОАО «Регистратор НИКойл», с целью создания искаженного представления о деятельности ОАО «Регистратор НИКойл» и побуждения его клиентов перейти на обслуживание в ЗАО «Новый регистратор».

При рассмотрении дела № 14/221-11 Комиссия ФАС России установила, что следующая информация в электронных письмах ЗАО «Новый регистратор» является неточной:

- сведения о том, что «ОАО «Регистратор НИКойл» находится на пороге ликвидации в связи

с предстоящим присоединением к ЗАО «НРК» (переименован в ЗАО «Компьютершер регистратор») и вам предстоит перезаключение договоров с регистратором»;

- данные во вложенном в электронные письма файле «аргументы по замене регистратора.rpt» на слайде «Почему необходимо забирать реестр из ОАО «Регистратор НИКойл»» в разделе «Лицензионные риски ОАО "Регистратор НИКойл"» о том, что «в настоящий момент у компании всего 65 эмитентов с числом акционеров более 500, лицензионное требование — 50. Существует высокая вероятность резкого снижения их числа».

Комиссия ФАС России также установила наличие в действиях ЗАО «Новый регистратор» всех признаков недобросовестной конкуренции, указанных в пункте 9 статьи 4 Закона о защите конкуренции, а именно, что действия ЗАО «Новый регистратор» по распространению среди эмитентов, обслуживающих реестры владельцев ценных бумаг в ОАО «Регистратор НИКойл», неточной информации:

- направлены на получение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности, поскольку побуждают эмитентов перевести находящиеся на обслуживании ОАО «Регистратор НИКойл» реестры владельцев ценных бумаг, в том числе в ЗАО «Новый регистратор»;
- противоречат требованиям добросовестности, разумности и справедливости;
- наносят ущерб деловой репутации ОАО «Регистратор НИКойл» и могут причинить обществу убытки в связи с расторжением эмитентами договоров на ведение реестров владельцев ценных бумаг.

Таким образом, Комиссия ФАС России пришла к выводу, что действия ЗАО «Новый регистратор» по распространению среди эмитентов, обслуживающих реестры владельцев ценных бумаг в ОАО «Регистратор НИКойл», указанной выше неточной информации являются актом недобросовестной конкуренции и нарушают пункт 1 части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции.

Принимая во внимание упомянутые обстоятельства, ЗАО «Новый регистратор» было признано нарушившим пункт 1 части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции в связи с распространением ЗАО «Новый регистратор» среди клиентов ОАО «Регистратор НИКойл» неточной информации, наносящей ущерб деловой репутации ОАО «Регистратор НИКойл». ЗАО «Новый регистратор» выдано предписание об устранении нарушений антимонопольного законодательства.

<sup>4</sup> Далее — дело № 14/221-11.

<sup>5</sup> Далее — заявление.

## 11. Дела о нарушении антимонопольных требований при организации биржевых торгов 2011 года (в отношении ЗАО «СПбМТСБ» и НП «МБНК»).

Комиссия ФАС России 24 ноября 2011 года вынесла решение по делу № 1 17/110-11 в отношении Закрытого акционерного общества «Санкт-Петербургская Международная Товарно-сырьевая Биржа» по признакам нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции и решение по делу № 1 17/111-11 в отношении Некоммерческого партнерства «Межрегиональная Биржа Нефтегазового Комплекса» по признакам нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Основанием для возбуждения дел стали результаты проведенных ФАС России внеплановых выездных проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства ЗАО «СПбМТСБ» и НП «МБНК» за период с сентября 2010 года по апрель 2011 года. Так, Комиссией ФАС России было установлено:

- ▶ ЗАО «СПбМТСБ» в нарушение пункта 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции создавало участникам торгов преимущественные условия следующими способами:
  - формированием условий для заключения сделок в ходе биржевых торгов на основании поданных одним участником торгов встречных заявок с автоматизированных рабочих мест, установленных в торговом зале ЗАО «СПбМТСБ»;
  - использованием для проведения биржевых торгов в секции нефтепродуктов программного обеспечения и аппаратно-технических средств системы электронных торгов<sup>6</sup>, допускающих колебание времени прохождения заявок от сервера доступа СЭТ до ядра системы в период одной торговой сессии как в большую, так и в меньшую сторону, что привело к нарушению последовательности регистрации заявок в СЭТ;
- ▶ ЗАО «СПбМТСБ» в нарушение пункта 3 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции нарушало порядок определения победителей биржевых торгов следующими способами:
  - регистрацией сделок на основании заявок, поданных в СЭТ после закрытия торговой сессии;
  - несоблюдением установленного Правилами биржевой торговли ЗАО «СПбМТСБ» порядка проверки заявок на наличие встречных заявок до их занесения в очередь заявок;
- ▶ НП «МБНК» в нарушение пункта 3 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции нарушало порядок определения победителей биржевых торгов путем несоблюдения установленного Правилами торгов НП «МБНК» порядка

регистрации электронной сделки электронной торговой системой при совпадении цен разнонаправленных заявок. Сделки заключались по лучшей (наивысшей) цене покупателя либо продавца.

Материалы проверок послужили основанием для возбуждения в 2011 году дел о нарушении антимонопольного законодательства в отношении ЗАО «СПбМТСБ» и НП «МБНК». По итогам их рассмотрения Комиссия ФАС России признала ЗАО «СПбМТСБ» нарушившим пункты 2 и 3 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, а НП «МБНК» нарушившим пункт 3 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции и приняла решение прекратить рассмотрение дел в связи с добровольным устранением ЗАО «СПбМТСБ» и НП «МБНК» нарушений антимонопольного законодательства.

## 12. Три дела об ограничении конкуренции при осуществлении деятельности координаторов эмиссии таможенных карт 2009–2012 годов (в отношении Федеральной таможенной службы).

В 2009–2012 годах ФАС России были приняты решения по трем делам в отношении Федеральной таможенной службы по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

1. В 2009 году Комиссия ФАС России вынесла решение по делу № 1 15/107-08 о признании нарушения Федеральной таможенной службой части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Нарушение антимонопольного законодательства выразилось в действиях ФТС России, связанных с изданием приказов, ограничивающих кредитным организациям выбор хозяйствующих субъектов, которые могут предоставлять процессинговые услуги, обеспечивающие информационное и технологическое взаимодействие при уплате таможенных платежей с использованием таможенных карт, а также необоснованно препятствующих осуществлению деятельности ООО «Таможенная карта».

По результатам рассмотрения дела Комиссия ФАС России признала Федеральную таможенную службу, в том числе как правопреемника ГТК России, нарушившей пункты 2 и 5 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части издания актов, которые привели (могли привести) к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, а также к установлению для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары.

Федеральной таможенной службе было выдано предписание об отмене и изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство, а также о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции. Предписание исполнено

<sup>6</sup> Далее — СЭТ.

частично. Решение и предписание ФАС России (в неисполненной части) были обжалованы в суде. Законность решения и предписания ФАС России подтверждена в кассационной инстанции.

2. В 2011 году Комиссия ФАС России завершила рассмотрение **дела № 1 15/104-10** в отношении Федеральной таможенной службы по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Основанием для возбуждения дела послужило обращение ООО «Таможенная карта» с жалобой на необоснованные отказы таможенных органов принимать для оплаты таможенных платежей банковские (таможенные) карты, эмитированные в рамках платежной системы, организованной указанным координатором эмиссии таможенных карт<sup>7</sup>. В ходе рассмотрения данного дела Комиссия ФАС России установила, что причиной указанных действий таможенных органов явилось изданное ФТС России распоряжение «Об использовании платежных (таможенных) карт»<sup>8</sup>, которое предусматривало запрет приема таможенных карт к оплате до успешного прохождения Координаторами тестирования их информационного взаимодействия с программным комплексом, установленным в таможнях.

На момент издания Распоряжения функции Координатора выполняли два конкурирующих хозяйствующих субъекта — ООО «Таможенная карта» и ООО «Таможенная платежная система».

ФТС России в качестве обоснования необходимости проведения такого тестирования указала на вступление в силу изменений в Таможенный кодекс Российской Федерации, в соответствии с которыми таможенные платежи должны поступать не на счета таможенных органов, а на счет Федерального казначейства. Также ФТС России объясняла свои действия новым порядком заполнения расчетных документов на оплату таможенных платежей, утвержденным соответствующим приказом Министерства финансов Российской Федерации.

Комиссия ФАС России пришла к выводу, что данные обстоятельства не являются достаточным обоснованием введения Распоряжением ограничений в отношении использования одного из способов расчетов по таможенным платежам, а именно запрета на использование таможенных карт для уплаты этих платежей до момента успешного прохождения Координаторами тестирования.

Кроме того, изучение фактических обстоятельств дела позволило Комиссии ФАС России установить, что издание Распоряжения было направлено именно на препятствование осуществлению деятельности ООО «Таможенная карта» и ООО «Таможенная платежная система» в качестве координаторов.

<sup>7</sup> Далее — Координатор.

<sup>8</sup> Далее — Распоряжение.

Полученные в ходе рассмотрения дела документы и сведения свидетельствуют также о предоставлении ФТС России ООО «Таможенная платежная система» доступа к информации об условиях и порядке прохождения тестирования в приоритетном порядке, что способствовало успешному прохождению данным Координатором тестирования и обеспечению приема таможенными органами таможенных карт за три дня в течение трех недель с момента издания Распоряжения № 207-р. Отметим, что ООО «Таможенная карта» указанная информация была предоставлена только по прошествии четырех месяцев с момента издания Распоряжения. Таким образом, ООО «Таможенная карта» было лишено возможности пройти необходимое тестирование.

Учитывая изложенное, Комиссия ФАС России признала ФТС России нарушившей пункты 2 и 6 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части совершения действий, выразившихся в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности ООО «Таможенная карта» и ООО «Таможенная платежная система» в качестве координаторов, а также в предоставлении ООО «Таможенная платежная система» доступа к информации в приоритетном порядке.

На основании данного решения ФТС России было выдано предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, а также о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции. Решение и предписание Комиссии ФАС России было обжаловано, однако суды первой и второй инстанций подтвердили его правомерность.

3. В 2012 году Комиссия ФАС России завершила рассмотрение **дела № 1 15/11-12** в отношении Федеральной таможенной службы по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Основанием для возбуждения дела стало заявление ООО «Таможенная платежная система», в котором сообщалось о прекращении ФТС России в ноябре 2011 года приема для оплаты таможенных платежей банковских (таможенных) карт, эмитированных в рамках организованной заявителем платежной системы.

На момент подачи этого заявления в ФАС России хозяйственную деятельность, аналогичную осуществляемой ООО «Таможенная платежная система», вел только один хозяйствующий субъект — ООО «Таможенная карта».

В ходе рассмотрения дела Комиссия ФАС России установила, что причиной прекращения приема таможенных карт стал перенос в новый центр обработки данных серверного оборудования ФТС России, обеспечивающего информационное взаимодействие с Координаторами, то есть с ООО

«Таможенная платежная система» и ООО «Таможенная карта». Как пояснила ФТС России, перенос оборудования был выполнен в связи с установленной по результатам соответствующей проверки необходимостью дополнительной защиты информации, обрабатываемой ФТС России.

Комиссия ФАС России посчитала, что указанные обстоятельства не являются достаточным обоснованием введения ФТС России ограничений в отношении деятельности Координаторов и возможности использования участниками внешнеэкономической деятельности одного из способов оплаты таможенных платежей. Кроме того, имеющаяся в материалах дела информация позволила сделать вывод, что у ФТС России была возможность обеспечить непрерывность приема таможенных карт к оплате, в том числе заблаговременно проинформировав Координаторов о планируемых работах.

На момент вынесения решения по делу работа платежной системы, организованной ООО «Таможенная платежная система», была практически полностью прекращена. При этом материалы дела, по мнению Комиссии ФАС России, свидетельствуют о намеренном затягивании ФТС России и ее структурными подразделениями сроков возобновления работы данной платежной системы.

В то же время единственный конкурент ООО «Таможенная платежная система» — ООО «Таможенная карта», как было установлено в ходе рассмотрения дела, провело необходимые в связи с переносом серверного оборудования мероприятия, в том числе при участии ФТС России, и возобновило работоспособность своей платежной системы в течение недели с момента извещения о проводимых работах.

По результатам рассмотрения дела Комиссия ФАС России пришла к выводу, что ФТС России препятствовала осуществлению деятельности ООО «Таможенная платежная система» в качестве Координатора и, соответственно, нарушила пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. На основании этого решения ФТС России выдано предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, а также о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Решение и предписание было обжаловано ФТС России, однако арбитражные суды первой и апелляционной инстанций подтвердили их правомерность.

### **13. Дело о недобросовестной конкуренции при привлечении во вклады пенсионных средств военных пенсионеров 2005 года (в отношении ОАО «Сбербанк России»).**

В 2005 году ФАС России возбудила дело в отношении ОАО «Сбербанк России» по признакам нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции на рынке финансовых услуг.

Основанием для возбуждения дела стало заявление ОАО АК «БайкалБанк» о недобросовестной конкуренции со стороны Сбербанка России на рынке банковских услуг. Из заявления следовало, что в адрес ОАО АК «БайкалБанк» поступают запросы от пенсионеров, которые обслуживаются в этом банке, с просьбами защитить их законные права и интересы в части получения пенсий в той организации, которую они выбрали по своему усмотрению.

Согласно представленной ОАО АК «БайкалБанк» информации, в декабре 2004 года Бурятское отделение Сбербанка России № 8601 направило 318 военным пенсионерам письма с указанием на необходимость открыть в Сбербанке России счет по вкладу или пластиковую карту для получения пенсии. После 1 января 2005 года пенсии перестали поступать на счета военных пенсионеров, открытые в других кредитных организациях, в том числе в ОАО АК «БайкалБанк», которое оценивает свои убытки в связи с этим в размере 300 тыс. руб. за год.

Кроме того, в Федеральную антимонопольную службу поступило заявление пенсионера, полковника ФСБ России, по мнению которого, указанные действия Сбербанка России вводят в заблуждение о формах получения пенсии, установленных законодательством Российской Федерации.

Изучив материалы дела Комиссия ФАС России пришла к выводу, что направленные в декабре 2004 года Бурятским отделением Сбербанка России № 8601 военным пенсионерам письма о необходимости открыть в Сбербанке России счет по вкладу или пластиковую карту для получения пенсии вводят военных пенсионеров в заблуждение, поскольку содержат неточные сведения относительно форм получения пенсий. При этом указанные сведения способны причинить убытки другим финансовым организациям, в том числе ОАО АК «БайкалБанк».

С учетом изложенного Комиссия ФАС России 9 сентября 2005 года признала факт нарушения Сбербанком России статьи 15 Закона о защите конкуренции на рынке финансовых услуг и выдала предписание о прекращении указанного нарушения.

Решение и предписание антимонопольного органа были обжалованы Сбербанком России в арбитражном суде, который в трех инстанциях признал данные акты незаконными и недействительными. В обоснование своей позиции суд указал, что действующее законодательство Российской Федерации предусматривает обязательное зачисление средств федерального бюджета, предназначенных для выплаты пенсий военным пенсионерам, на их вклады, открытые в системе Сбербанка России.

Однако в октябре 2013 года ФАС России удалось отстоять свою позицию относительно содержания

части 1 статьи 56 Закона в Конституционном Суде Российской Федерации (постановление от 06.11.2013 № 23-П).

Впоследствии, в ноябре 2013 года, ФАС России было проведено совещание с ОАО Сбербанк России и силовыми ведомствами, на котором удалось достигнуть договоренностей о конкретных порядках и сроках обеспечения для военных пенсионеров возможности реализации права на получение пенсии без дополнительных затрат в любом выбранном ими банке.

Для ускорения предоставления пенсионерам указанной возможности ФАС России были подготовлены и направлены силовым ведомствам изменения в их соглашениях с ОАО Сбербанк и их подзаконные нормативные акты, определяющие конкретный порядок выплаты пенсий; письма с указанием на необходимость информировать пенсионеров о получении ими такой возможности.

**Важно.** В результате проделанной ФАС России работы более 2 280 000 военных пенсионеров получили возможность выбирать, в том числе исходя из своих экономических соображений, банк для размещения получаемых пенсий и иных выплат.

Кроме того, после устранения необоснованных конкурентных преимуществ ОАО Сбербанка России при привлечении денежных средств военных пенсионеров во вклады более 850 других банков были допущены к конкуренции за более чем 350 млрд руб. в год, получаемых военными пенсионерами в виде пенсий, для размещения во вклады.

#### **14. Дело об установлении РСА нормативного уровня выплаты комиссионного вознаграждения агентам за реализацию полисов обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО) в размере 10% от страховой премии.**

Комиссия ФАС России 18 августа 2009 года вынесла решение по делу № 1 11/98-09, возбужденному по признакам нарушения Российским Союзом Автостраховщиков (РСА) части 3 статьи 11 Закона о защите конкуренции в части установления нормативного уровня выплаты комиссионного вознаграждения агентам за реализацию полисов обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО) в размере 10% от страховой премии. Основанием для возбуждения дела послужили результаты исследования ФАС России деятельности РСА на предмет соответствия антимонопольному законодательству.

В результате рассмотрения дела Комиссия ФАС России установила, что Президиумом РСА 14.04.2003 принято решение об установлении максимального размера комиссионного вознаграждения, выплачиваемого членом РСА страховым посредникам (агентам, брокерам и т.п.) за заключенные договоры ОСАГО, — не более 10% от величины

суммы страховой премии, уплачиваемой страхователем по этому договору<sup>9</sup>. Данное решение было одобрено Общим собранием членов РСА 22.04.2003, после чего вступило в силу.

Вместе с тем размер расходов на ведение дела страховых компаний, осуществляющих ОСАГО, указан в разделе II Страховых тарифов по ОСАГО, их структуры и порядка применения страховщиками при определении страховой премии, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 08.12.2005 № 739, и составляет 20% от страхового тарифа. Следовательно, на основании указанного постановления Правительства Российской Федерации страховые организации вправе расходовать до 20% от страховой премии на ведение дела, в том числе на комиссионные вознаграждения агентам.

Таким образом, установление РСА нормативного уровня комиссионного вознаграждения агентам за реализацию полисов ОСАГО, превышение которого влечет санкции, ограничивает конкуренцию страховщиков при привлечении страховых агентов.

Комиссией ФАС России также установлено, что Правилами применения санкций и иных мер по отношению к членам РСА, их должностным лицам и работникам, утвержденными решением Президиума РСА от 18.02.2004, была установлена ответственность за неисполнение членами РСА решений президиума и Общего собрания членов РСА.

В соответствии с указанными правилами данное нарушение влекло наложение штрафа в размере от 50 до 200 МРОТ. Повторное нарушение в течение 12 месяцев со дня применения санкции за предыдущее нарушение — наложение штрафа в размере от 200 до 500 МРОТ.

Учитывая изложенное, Комиссия ФАС России пришла к выводу, что превышение страховой организацией максимального размера агентского вознаграждения может привести к санкциям в отношении страховщика и исключению последнего из РСА.

По мнению Комиссии ФАС России, размер агентского вознаграждения должен устанавливаться страховщиками самостоятельно по их усмотрению, а его ограничение на основании решения РСА ограничивает самостоятельность страховщиков и снижает возможность конкурировать между собой за агентов, являющихся значимым каналом привлечения клиентов.

Таким образом, РСА был признан нарушившим часть 3 статьи 11 Закона о защите конкуренции в части координации экономической деятельности страховых организаций, которая привела к установлению цен (тарифов) на услуги страховых посредников (агентов, брокеров и т.п.), а именно к установлению максимального размера комиссионного вознаграждения, выплачиваемого членом

<sup>9</sup> Далее — Максимальный размер агентского вознаграждения.



РСА страховым посредникам (агентам, брокерам и т.п.) за заключение договоров обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО) — не более 10% от величины суммы страховой премии, уплачиваемой страхователем по данному договору.

Комиссией ФАС России РСА выдано предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции на рынке оказания услуг по ОСАГО, в частности РСА необходимо было отменить решение Президиума от 14.04.2003 и решение Общего собрания членов РСА об установлении максимального размера агентского вознаграждения.

## 15. Дело о координации экономической деятельности лечебно-профилактических учреждений при открытии расчетных счетов 2009 года (в отношении ЗАО «МАКС-М»).

Комиссия ФАС России 9 июля 2009 года вынесла решение по делу № 1 11/83-09, возбужденному по признакам нарушения ЗАО «МАКС-М» части 3 статьи 11 Закона о защите конкуренции. Основанием для возбуждения дела послужили материалы, поступившие из Томского УФАС России.

Нарушение выразилось в рассылке ЗАО «МАКС-М» писем в адрес 283 лечебно-профилактических учреждений с рекомендацией открыть расчетные счета в указанных им банках.

По результатам рассмотрения дела Комиссия ФАС России признала ЗАО «МАКС-М» нарушившим часть 3 статьи 11 Закона о защите конкуренции в части координации экономической деятельности хозяйствующих субъектов, которая может привести к разделу товарного рынка по составу продавцов и экономически и технологически не обоснованному отказу от заключения договоров с определенными продавцами.

Дело прекращено в связи с добровольным устранением нарушения.

## 16. Дело о недобросовестной конкуренции на рынке услуг по обязательному пенсионному страхованию 2011 года (в отношении РНПФ «Социальная защита»).

В 2011 году Комиссия ФАС России вынесла решение по делу № 1 14/74-11 в отношении Республиканского Негосударственного Пенсионного Фонда «Социальная защита»<sup>10</sup> по признакам нарушения части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела Комиссия ФАС России пришла к выводу о наличии признаков недобросовестной конкуренции в действиях РНПФ «Социальная защита»:

- распространение РНПФ «Социальная защита» недостоверной информации о доходности от инвестирования пенсионных накоплений

<sup>10</sup> Далее — РНПФ «Социальная защита».

РНПФ «Социальная защита» по итогам 2008 года нарушает пункт 2 части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции в связи с введением в заблуждение в отношении характера, потребительских свойств, качества и количества товара;

- некорректное сравнение РНПФ «Социальная защита» собственных услуг по обязательному пенсионному страхованию с услугами по обязательному пенсионному страхованию конкурентов нарушает пункт 3 части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции;
- реализация социальной программы под названием «Добро делаем вместе» для привлечения клиентов путем обещания получения ими выгод неимущественного характера в нарушение положений Федерального закона от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» нарушает часть 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции.

По итогам рассмотрения дела Комиссия ФАС России признала РНПФ «Социальная защита» нарушившим пункты 2, 3 части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции и выдала предписание об устранении нарушений антимонопольного законодательства.

## 17. Дело о недобросовестной конкуренции на рынке услуг по доверительному управлению общими фондами банковского управления 2011 года (в отношении Коммерческого банка «Юниаструм банк» (ООО)<sup>11</sup>).

В 2011 году Комиссия ФАС России вынесла решение по делу № 1 14/115-11 в отношении КБ «ЮНИАСТРУМ БАНК» по признакам нарушения пункта 2 части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции.

Нарушение выразилось в размещении КБ «ЮНИАСТРУМ БАНК» вводящей в заблуждение потенциальных инвесторов и учредителей управления общих фондов банковского управления<sup>12</sup> семейства «Премьер» информации, а именно:

- о контроле со стороны Банка России за деятельностью ОФБУ семейства «Премьер» и соблюдением интересов инвесторов;
- о стратегических целях управления имуществом и структуре активов ОФБУ семейства «Премьер»;
- о самой высокой степени прозрачности ОФБУ семейства «Премьер» и возможности у учредителя управления ОФБУ семейства «Премьер» ежедневно контролировать состояние инвестиций, а также изменение инвестиционного портфеля по каждому фонду в отдельности, по портфелю в целом и стоимости его паев с использованием услуги «личный кабинет»;

<sup>11</sup> Далее — КБ «ЮНИАСТРУМ БАНК».

<sup>12</sup> Далее — ОФБУ.

- о будущей эффективности и доходности управления ценными бумагами в части доверительного управления средствами учредителей управления ОФБУ «Юниаструм Гарант Фонд 1».

По мнению Комиссии ФАС России, данная информация указывает на потребительские свойства и качество услуг КБ «ЮНИАСТРУМ БАНК» по доверительному управлению имуществом ОФБУ семейства «Премьер», которые характеризуют удовлетворение реальных или предполагаемых потребностей инвесторов.

Таким образом, КБ «ЮНИАСТРУМ БАНК», вводя в заблуждение потенциальных инвесторов и учредителей управления ОФБУ семейства «Премьер» в отношении потребительских свойств и качества услуги по доверительному управлению ценными бумагами, приобретает перед иными участниками соответствующего товарного рынка определенные преимущества. Они выражаются, в том числе, в возможности привлечь новых инвесторов, которые потенциально могли выбрать иную управляющую компанию, паевой инвестиционный фонд, ОФБУ, а также в сохранении тех учредителей управления, которые потенциально могли прекратить договорные отношения с КБ «ЮНИАСТРУМ БАНК», если бы не были введены им в заблуждение. Такие действия, по мнению Комиссии ФАС России, оказывают влияние на перераспределение спроса на соответствующем товарном рынке и могут нанести ущерб другим хозяйствующим субъектам-конкурентам вследствие потери потенциальных клиентов.

Учитывая изложенные обстоятельства, Комиссия ФАС России пришла к выводу, что действия КБ «ЮНИАСТРУМ БАНК» по введению в заблуждение в отношении потребительских свойств и качества оказываемых им услуг по доверительному управлению ОФБУ семейства «Премьер» противоречат пункту 2 части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции в части введения в заблуждение в отношении характера, способа и места производства, потребительских свойств, качества и количества товара или в отношении его производителей.

По итогам рассмотрения дела Комиссия ФАС России признала КБ «ЮНИАСТРУМ БАНК» нарушившим пункт 2 части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции и решила прекратить рассмотрение данного дела в связи с добровольным устранением нарушения антимонопольного законодательства.

### 18. Дела об ограничивающих конкуренцию соглашениях на рынке автокредитования.

В 2014 году совместная комиссия Федеральной антимонопольной службы и Центрального банка Российской Федерации признала ООО «Русфинанс Банк» и ООО «Банк ПСА Финанс РУС» нарушившими часть 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции.

Основанием для возбуждения дела в отношении этих кредитных организаций послужили результаты проведенной в отношении ООО «Банк ПСА Финанс РУС» плановой выездной проверки.

В ходе проверки было выявлено, что у ООО «Банк ПСА Финанс РУС» нет лицензии на привлечение во вклады денежных средств физических лиц. По этой и ряду других причин им был заключен договор с ООО «Русфинанс Банк», на основании которого последнее оказывает своему контрагенту услуги по открытию и ведению счетов граждан, решивших воспользоваться услугами по автокредитованию ООО «Банк ПСА Финанс РУС». В рамках исполнения договора ООО «Русфинанс Банк» за плату также анализирует заполняемые потенциальными заемщиками ООО «Банк ПСА Финанс РУС» заявления и анкеты на выдачу автокредитов, проверяет надежность этих граждан, обеспечивает хранение кредитного досье каждого заемщика партнера и обслуживание выданного партнером кредита.

В редакции, действовавшей на момент завершения проверки, договор предусматривал отказ ООО «Русфинанс Банк» от использования получаемых им при выполнении таких функций сведений о гражданах для предложения им собственных автокредитов как в течение срока действия договора, так и после его прекращения. К иным услугам, не связанным с автомобилями, в частности, нецелевым кредитам и кредитным картам, это ограничение, исходя из содержания договора, не применялось.

Учитывая, что ООО «Русфинанс Банк», как и ООО «Банк ПСА Финанс РУС», является участником рынка автокредитования граждан, комиссия пришла к выводу, что, заключив договор на подобных условиях, ООО «Русфинанс Банк» фактически отказалось в будущем от ряда самостоятельных действий на этом рынке, то есть от конкуренции с ООО «Банк ПСА Финанс РУС» за привлекаемых клиентов. В связи с этим ООО «Русфинанс Банк» и ООО «Банк ПСА Финанс РУС» признаны нарушившими часть 4 статьи 11 ФЗ «О защите конкуренции».

На момент вынесения решения нарушение было устранено, поэтому соответствующее предписание нарушителям не выдавалось.

Не согласившись с решением комиссии, ООО «Банк ПСА Финанс РУС» оспорило его в Арбитражном суде г. Москвы, однако 9 декабря 2014 года в удовлетворении исковых требований суд Обществу отказал.

Необходимо отметить, что дело в отношении ООО «Русфинанс Банк» и ООО «Банк ПСА Финанс РУС» не является прецедентным. Подобные дела уже рассматривались ФАС России в 2009 и 2013 годах в отношении схожих соглашений ОАО «УРАЛСИБ» с ЗАО «Тойота Банка» и ООО «Фольксваген Банк РУС» и также завершились признанием нарушения.

**19. Дело о нарушении Министерством сельского хозяйства Российской Федерации части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившемся в осуществлении действий, которые привели к ограничению конкуренции на рынке сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой путем издания ведомственного приказа.**

Комиссия ФАС России 30 августа 2010 года вынесла решение по делу № 1 15/37-10 по признакам нарушения Министерством сельского хозяйства Российской Федерации части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Основанием для возбуждения дела стало вступление в силу приказа Минсельхоза России от 28.01.2010 № 17 «О формах документов для предоставления субсидий на компенсацию части затрат по страхованию урожая сельскохозяйственных культур, урожая многолетних насаждений и посадок многолетних насаждений и контроля за эффективностью их использования»<sup>13</sup>. Приказ устанавливал обязательные для заполнения сельскохозяйственными товаропроизводителями формы справок о размере средств, источником финансового обеспечения которых являются субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на компенсацию части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей по страхованию урожая сельскохозяйственных культур, урожая многолетних насаждений и посадок многолетних насаждений (приложения №№ 1–6).

Согласно приложениям №№ 1–6 к Приказу № 17, размер начисленной страховой премии (страхового взноса) равен произведению страховой суммы и ставки для расчета субсидий.

Действовавший на момент рассмотрения данного дела приказ Минсельхоза России от 19.02.2009 № 72 «Об утверждении методик определения страховой стоимости и размера утраты (гибели) или частичной утраты урожая сельскохозяйственных культур урожая и посадок многолетних насаждений и ставок для расчета субсидий»<sup>14</sup> утверждал ставки для расчета субсидий при определении страховой премии (страхового взноса).

Необходимо отметить, что расчет страховщиком страховой премии осуществляется путем произведения страховой суммы и страхового тарифа. Таким образом, реализация положений Приказа № 17 привела к отказу страховых организаций, осуществляющих сельскохозяйственное страхование с государственной поддержкой, от самостоятельных действий в части применения в качестве страховых тарифов ставок для расчета субсидий, утвержденных Минсельхозом России, что является ограничением конкуренции.

<sup>13</sup> Далее — Приказ № 17.

<sup>14</sup> Далее — Приказ № 72.

По результатам рассмотрения дела Министерство сельского хозяйства Российской Федерации признано нарушившим часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части осуществления действий, которые привели к ограничению конкуренции на рынке сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой путем издания Приказа № 17.

Дело прекращено в связи с добровольным устранением нарушения:

- Минсельхозом России был издан приказ от 29.06.2010 № 235 «Об утверждении методик определения страховой стоимости и размера утраты (гибели) или частичной утраты урожая и посадок многолетних насаждений и ставок для расчета субсидий», которым утверждены также ставки для расчета субсидий;
- Минсельхозом России издан и зарегистрирован в Минюсте России приказ от 17.06.2010 № 209 «О внесении изменений в приказ Минсельхоза России от 28.01.2010 № 17», в соответствии с которым расчет размера субсидий отделен от расчета страховой премии;
- Минсельхоз России направил в адрес уполномоченных органов субъектов Российской Федерации информационное письмо о порядке применения Приказов №№ 17 и 72.

Согласно данному письму, страховые организации и сельскохозяйственные товаропроизводители при заключении договоров страхования должны руководствоваться соответствующими нормами Гражданского Кодекса Российской Федерации и Законом об организации страхового дела. При этом стороны свободны в определении существенных условий договора, в том числе страхового тарифа, то есть страховой тариф может быть как выше, так и ниже установленных Минсельхозом России ставок для расчета субсидий.

Кроме того, указанным письмом даны разъяснения, что ставки для расчета субсидий, утвержденные Минсельхозом России, не являются страховым тарифом и право на получение субсидии не поставлено в зависимость от его размера, то есть сельскохозяйственные товаропроизводители вправе получать субсидию независимо от размера страхового тарифа.

**20. Дело об устном соглашении в группе «Авангард» или о первом оборотном штрафе 2007 года (в отношении ОАО АКБ «Авангард» и ЗАО «Страховая группа «Авангард-Гарант»).**

В 2007 году ФАС России установила факт нарушения ОАО АКБ «Авангард» и ЗАО «Страховая группа «Авангард-Гарант» антимонопольного законодательства, а именно было заключено соглашение, которое привело к навязыванию заемщикам банка невыгодных условий договора. В частности, клиентов

банка обязали страховать поступающее в залог банку транспортное средство в ЗАО «Страховая группа «Авангард-Гарант», по правилам которого страховым случаем не являются события, произошедшие в связи с нарушением страхователем (водителем) Правил дорожного движения.

По результатам рассмотрения дела Комиссия ФАС России признала ОАО АКБ «Авангард» и ЗАО «Страховая группа «Авангард-Гарант» нарушившими пункт 5 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции в части заключения соглашения, которое привело (могло привести) к навязыванию заемщикам банка невыгодных для них условий договора. Дело было прекращено в связи с добровольным устранением ОАО АКБ «Авангард» и ЗАО «Страховая группа «Авангард-Гарант» нарушения антимонопольного законодательства и его последствий.

ФАС России применила оборотный штраф в размере 4 млн руб. в отношении «Страховой группы «Авангард—Гарант».

## 21. Дело об ограничении конкуренции при выборе организаций для получения страховых выплат 2011 года (в отношении Фонда социального страхования Российской Федерации и 30 его региональных отделений).

В 2012 году Комиссия ФАС России завершила рассмотрение дела № 1 15/206-11 в отношении Фонда социального страхования Российской Федерации<sup>15</sup> по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Предметом рассмотрения в рамках дела являлись положения Временного порядка назначения и осуществления страховых выплат по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в исполнительных органах Фонда социального страхования Российской Федерации, утвержденного приказом Фонда от 13.01.2000 № 6<sup>16</sup>.

Данный акт и утвержденная им форма бланка заявления, подлежащего заполнению гражданами при назначении страховых выплат, предусматривала для граждан возможность использования для получения таких выплат услуг только кредитных организаций и организаций федеральной почтовой связи. В то же время в ходе рассмотрения дела № 1 15/206-11 было установлено, что право выбирать организации для получения обеспечения по социальному страхованию принадлежит именно его получателям, при этом такое обеспечение может доставляться им не только с использованием услуг, указанных во Временном порядке хозяйствующих субъектов.

Так, пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и ежемесячное пособие по уходу за ребенком в соответствии

с Федеральным законом от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» могут доставляться также через иные организации по заявлению получателя обеспечения.

Комиссия ФАС России по делу № 1 15/206-11 посчитала, что со вступлением в силу указанного федерального закона (01.01.2007) был установлен дополнительный способ доставки осуществляемого Фондом обеспечения по социальному страхованию. При этом полученные в ходе рассмотрения дела № 1 15/206-11 данные свидетельствовали о наличии как обращений граждан в региональные отделения Фонда с заявлениями о получении страховых выплат и иных видов обеспечения по социальному страхованию через непоименованные во Временном порядке организации, так и обращений самих организаций с просьбой предоставить возможность осуществлять пересылку и доставку данного обеспечения.

В связи с этим необходимо обратить внимание на то, что дело № 1 15/206-11 было выделено в отдельное производство по результатам рассмотренного в 2011 году дела № 1 15/39-11, в рамках которого исследовался вопрос рассылки Фондом и 37 его региональными отделениями писем об изменении гражданами способа получения страховых выплат.

В рамках дела № 1 15/39-11 Фонд добровольно устранил нарушение антимонопольного законодательства, направив в свои региональные отделения письмо с указанием разъяснить гражданам их право выбрать для получения страховых выплат не только банки или отделения почтовой связи, но и иные организации. Кроме того, Фонд направил своим отделениям форму заявления на получение страховых выплат, которая позволила гражданам реализовывать такое право, и рекомендовал ее использовать.

В то же время материалы дела № 1 15/206-11 свидетельствуют о том, что некоторые из отделений Фонда, несмотря на его рекомендации, на момент рассмотрения дела все еще применяли утвержденную Временным порядком форму заявления на получение страховых выплат.

Учитывая описанные обстоятельства, Комиссия ФАС России по делу № 1 15/206-11 пришла к выводу, что, не внося во Временный порядок изменений, предусматривающих для граждан возможность выбирать для получения страховых выплат не только кредитные организации и организации федеральной почтовой связи, но и иные организации, Фонд нарушил пункт 5 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании этого решения Фонду было выдано предписание, согласно которому ему надлежало внести необходимые изменения во Временный

<sup>15</sup> Далее — Фонд.

<sup>16</sup> Далее — Временный порядок.

порядок и совершить ряд действий, направленных на информирование граждан об их праве получать страховые выплаты не только через кредитные организации и организации федеральной почтовой связи, но и через иные организации, если граждане желают воспользоваться их услугами.

Фонд решение и предписание по делу № 1 15/206-11 в суде не обжаловал, предписание было исполнено им в добровольном порядке в полном объеме и в установленные сроки.

## 22. Дела о недобросовестной конкуренции на рынке банковских вкладов 2012 года (в отношении КБ «Юниаструм Банк» (ООО), АКБ «Инвестторгбанк» (ОАО) и ОАО «СКБ-банк»).

Комиссии ФАС России, в состав которых на приоритетной основе входили сотрудники Банка России, 26.01.2012 завершили рассмотрение дел № 1 14/128-11, № 1 14/130-11 и № 1 14/131-11 по признакам нарушения КБ «Юниаструм Банк» (ООО), АКБ «Инвестторгбанк» (ОАО) и ОАО «СКБ-банк» соответственно части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции.

Основанием для возбуждения дел послужили многочисленные обращения граждан (более 20) с жалобами на недобросовестную конкуренцию этих кредитных организаций при привлечении денежных средств физических лиц во вклады. В ходе их рассмотрения было установлено, что АКБ «Инвестторгбанк» (ОАО) с мая 2010 года прекратил прием дополнительных взносов по договорам пополняемого срочного банковского вклада «Перспектива», заключенным на срок 732 дня и 1097 дней, несмотря на то, что по условиям договора данный вклад являлся пополняемым.

ОАО «СКБ-банк» в 2010 году ввел комиссию в размере 7% за внесение дополнительных денежных средств по договорам пополняемых банковских вкладов «Патриот», «Патриот!!!» и «Золотой стандарт», предусматривающих право вкладчика в течение срока действия вклада пополнять его без ограничений.

КБ «Юниаструм Банк» (ООО) в мае 2010 года ввел комиссию в размере 7% за перевод или выдачу наличных денежных средств с текущего счета/счета по учету вклада «до востребования», поступивших на них безналичным путем со счета по учету срочного вклада. Комиссия не взималась при снятии денежных средств в случаях, когда средства поступили на счет до 19.05.2010 или если такой вклад был открыт после 19.05.2010.

В связи с тем, что перечисление на открытый в КБ «Юниаструм Банк» (ООО) текущий счет/счет по учету вклада «до востребования» являлось единственным способом снятия денежных средств с ряда срочных вкладов данной кредитной организации, указанная комиссия являлась фактически

комиссией за снятие дополнительно внесенных в срочные вклады денежных средств.

По мнению комиссий ФАС России, совершив указанные действия, кредитные организации существенно ухудшили потребительские свойства вкладов по сравнению с первоначально заявленными. Проведенные в ходе рассмотрения дел расчеты показали, что в результате предпринятых ответчиками по делам мер доходность размещения во вклады дополнительных взносов существенно снизилась: по вкладам ОАО «СКБ-банк» — с 14–18% до 6–10% годовых, КБ «Юниаструм Банк» (ООО) — с 9–20% до 1–11% годовых. А АКБ «Инвестторгбанк» (ОАО), прекратив прием дополнительных взносов, полностью лишил вкладчиков обещанной доходности (до 20% годовых). Означенные действия банков могли привести к перераспределению в их пользу потока вкладчиков и, соответственно, нанести убытки банкам-конкурентам, добросовестно исполняющим принятые обязательства, а также подорвать доверие вкладчиков к банковской системе в целом.

При обосновании принятого решения комиссии ФАС России использовали следующие источники: заявления вкладчиков банков, послужившие основанием для возбуждения дел, результаты опроса более 30 кредитных организаций, а также находящиеся в открытом доступе результаты исследований потребительских предпочтений, в частности, совместного исследования НАФИ и ЭкспертРА.

Учитывая наличие в действиях КБ «Юниаструм Банк» (ООО), АКБ «Инвестторгбанк» (ОАО) и ОАО «СКБ-банк» всех трех составляющих недобросовестной конкуренции: получение преимуществ, несоответствие действий законодательству и обычаям делового оборота, а также возможность причинения убытков кредитным организациям-конкурентам комиссии ФАС России признали данные кредитные организации нарушившими часть 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции и выдали им соответствующие предписания.

В частности, КБ «Юниаструм Банк» (ООО) предписано прекратить нарушение антимонопольного законодательства путем отмены приказа, утвердившего комиссию, а также устранить последствия такого нарушения — вернуть вкладчикам суммы уплаченной ими комиссии.

ОАО «СКБ-банк» добровольно отменил установленную комиссию в ходе рассмотрения дела, в связи с чем Комиссией ФАС России принято решение о выдаче этому банку предписания только об устранении последствий нарушения, а именно о возврате вкладчикам суммы уплаченной комиссии.

В отношении АКБ «Инвестторгбанк» (ОАО) было принято решение о выдаче предписания о прекращении нарушения, то есть о возобновлении приема дополнительных взносов во вклад «Перспектива» и об отмене приказа банка, которым был утвержден запрет на их прием.

Решения и предписания комиссий ФАС России обжаловались КБ «Юниаструм Банк» (ООО) и АКБ «Инвестторгбанк» (ОАО) в судебном порядке, но Арбитражный суд г. Москвы подтвердил их правомерность.

Позиция Комиссии ФАС России по делу в отношении КБ «Юниаструм Банк» (ООО) была поддержана арбитражным судом апелляционной инстанции, который отказал КБ «Юниаструм Банк» (ООО) в удовлетворении требований об отмене решения суда первой инстанции. Решения судов вступили в законную силу.

Таким образом, КБ «Юниаструм Банк» (ООО) по итогам судебных разбирательств и ОАО «СКБ-банк» в добровольном порядке исполнили выданные им предписания, вернув своим вкладчикам в общей сложности более 16 млн руб. В случае невозможности возврата вкладчикам денежных средств ввиду отсутствия у них открытых в банках счетов таким вкладчикам направлялись письма с предложением получить соответствующие денежные средства в отделениях названных кредитных организаций.

АКБ «Инвестторгбанк» (ОАО) после вступления в силу решения арбитражного суда первой инстанции также исполнило предписание, в том числе отменив запрет на пополнение вклада «Перспектива».

### 23. Дела о недобросовестной конкуренции в связи с подарками на рынке ОСАГО.

В 2006 году ФАС России было возбуждено 11 дел в отношении ОАО «Генеральная Страховая Компания», ЗАО «МАКС», ООО «НСК «РЕКОН», ОАО «Московская Страховая Компания», ЗАО «СКПО УРАЛСИБ», ООО «СО «Зенит», ОСАО «Ингосстрах», ОСАО «РЕСО-Гарантия», ЗАО «Стандарт-Резерв», ООО «Росгосстрах-Столица», ЗАО «СГ «Спасские ворота» в связи с нарушением статьи 15 Закона о защите конкуренции на рынке финансовых услуг в части совершения действий, выразившихся в предоставлении скидок или подарков при продаже полисов ОСАГО, направленных на получение преимуществ при осуществлении страховой деятельности, противоречащих законодательству Российской Федерации и способных причинить убытки другим страховым организациям.

Дела в отношении ОСАО «Ингосстрах», ЗАО «СКПО УРАЛСИБ» и ООО «СО «Зенит» ФАС России прекращены в связи с неустановлением факта нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Дело в отношении ЗАО «СГ «Спасские ворота» производством прекращено в связи с тем, что Санкт-Петербургским УФАС России ранее было установлено нарушение статьи 15 Закона о защите конкуренции по данному факту, принято решение и выдано предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Дела в отношении ОАО «Генеральная Страховая Компания», ООО «НСК «РЕКОН», ОСАО «РЕСО-Гарантия», ЗАО «Стандарт-Резерв» производством прекращены в связи с добровольным устранением нарушений.

В отношении ОАО «Московская Страховая Компания», ООО «Росгосстрах-Столица» и ЗАО «МАКС» вынесены решения о признании действий указанных страховых организаций при продаже полисов ОСАГО нарушающими статью 15 Закона о защите конкуренции. Страховым компаниям выданы предписания о перечислении в федеральный бюджет прибыли, полученной в результате нарушения антимонопольного законодательства и иных нормативных правовых актов на рынке финансовых услуг в размере 78 456 руб. 70 коп., 4 472 539 руб. 50 коп. и 208 248 руб. соответственно.

ОАО «МСК» и ЗАО «МАКС» решение и предписание ФАС России исполнили в полном объеме.

ООО «Росгосстрах-Столица» обжаловало решение и предписание в суд. Вместе с тем в ходе судебного заседания ООО «Росгосстрах-Столица» выступило с инициативой заключить мировое соглашение и пересмотреть размер прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет, поскольку по информации, представленной ООО «Росгосстрах-Столица», компания не предлагала подарки и сувениры при пролонгации договоров ОСАГО и в этой части не нарушала антимонопольное законодательство.

Учитывая данное обстоятельство, ФАС России пересчитана прибыль, полученная ООО «Росгосстрах-Столица» в результате нарушения антимонопольного законодательства и иных нормативных правовых актов о защите конкуренции на рынке финансовых услуг, и заключено мировое соглашение, в соответствии с которым ООО «Росгосстрах-Столица» признало себя нарушившим статью 15 Закона о защите конкуренции на рынке финансовых услуг и обязуется уплатить в федеральный бюджет прибыль, полученную в результате нарушения антимонопольного законодательства, в размере 1 965 206 руб. 75 коп. ООО «Росгосстрах-Столица» прибыль, полученную в результате нарушения антимонопольного законодательства, уплатило в федеральный бюджет.

Дополнительно по итогам рассмотрения данных дел ФАС России выступила с инициативой по изменению регулирования обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, которая была обсуждена 30 августа 2006 года на заседании секции по рынку страховых услуг Экспертного совета по защите конкуренции на рынке финансовых услуг при ФАС России. В работе этой секции также приняли участие представители Минфина России, Росстрахнадзора и Российского Союза Автостраховщиков.

Одновременно Президиумом Российского Союза Автостраховщиков<sup>17</sup> 31 августа 2006 года были утверждены Правила продвижения услуг на рынке ОСАГО и Правила применения санкций и иных мер по отношению к членам РСА, их должностным лицам и работникам.

Правила продвижения услуг на рынке ОСАГО являются правилами профессиональной деятельности, закрепляют обычаи делового оборота при осуществлении ОСАГО и обязательны для всех страховых организаций (членов РСА). При этом указанными правилами установлен запрет на действия страховщиков в части:

- размещения рекламы услуг ОСАГО и иных предложений владельцам транспортных средств о заключении (продлении срока действия) договора ОСАГО, содержащих обещание подарков, в том числе дополнительных услуг, не предусмотренных законодательством Российской Федерации об ОСАГО (пункт 2.3 Правил), а также предоставления такого рода подарков при заключении (продлении срока действия) договора ОСАГО (пункт 2.7 Правил);
- предоставления любых скидок при заключении или продлении действия договора ОСАГО, в том числе путем занижения фактически уплачиваемой суммы по сравнению с суммой рассчитанной страховой премии, либо возврата части суммы, уплаченной при заключении (продлении срока действия) договора ОСАГО (пп. 2 п. 2.6 Правил);

Правила применения санкций предусматривают ответственность и санкции, в том числе за несоблюдение Правил продвижения услуг.

Таким образом, действия по предоставлению скидок (подарков) при продаже полисов ОСАГО как нарушение антимонопольного законодательства признают сами страховые организации, которые заинтересованы в добросовестной конкуренции на страховом рынке при отсутствии мошеничества в страховых отношениях.

**24. Дела о недобросовестной конкуренции пунктов обмена валют 2005 года** (в отношении ООО КБ «Две столицы», КБ «Холдинг-Кредит» (ООО), ООО КБ «Регионфинансбанк», ООО «КБ «МЕЖТРАСТБАНК», КБ «Максима» (ООО), «ЕРКБ» (ООО)).

ФАС России возбудила дела против банков по признакам нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции на рынке финансовых услуг, выразившегося в распространении ложных, неточных и искаженных сведений или сведений, способных причинить убытки другой финансовой организации, а именно: в обменных пунктах Межтрастбанка, Банка Холдинг-кредит, Регионфинансбанка,

Банка «Две столицы», Банка «Максима», Европейского расчетного банка курсы валют на выносных щитах и табло отличались от курсов, заявленных внутри валютнообменника. Всего было возбуждено шесть дел.

Дела возбуждались по результатам проверки 90 пунктов обмена валюты на предмет соблюдения законов о рекламе и о конкуренции. Проверка проводилась ФАС России совместно с МВД России в рамках соглашения, заключенного между ведомствами.

**25. Дело об ограничивающем конкуренцию сочинском страховом пуле 2008 года** (в отношении ОСАО «Ингосстрах», ОАО «Альфастрахование», САО «Гефест», ОСАО «РЕСО-Гарантия», ОАО «Росгосстрах», ООО «Страховая компания «Согласие» и ОАО «СОГАЗ»).

ФАС России 1 августа 2008 года возбудила дело № 1 11/70-08 в отношении страховых компаний ОСАО «Ингосстрах», ОАО «Альфастрахование», САО «Гефест», ОСАО «РЕСО-Гарантия», ОАО «Росгосстрах», ООО «Страховая компания «Согласие» и ОАО «СОГАЗ» по признакам нарушения частей 1, 2 статьи 11 Закона о защите конкуренции».

По результатам рассмотрения дела Комиссия ФАС России вынесла решение, что осуществление в рамках Договора совместных действий участниками пула по предоставлению страховых услуг отдельной группе покупателей — субъектам хозяйственной деятельности, участвующим в подготовке и проведении Олимпийских игр 2014 года, включающих обращение за поддержкой инициатив Сочинского страхового пула к органам государственной власти различных уровней и к организациям, отвечающим за проведение Олимпийских игр 2014 года, приводит к разделу рынка страховых услуг по составу покупателей и продавцов. Подобные действия являются нарушением пункта 3 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции. ФАС России выдала предписание о совершении страховыми компаниями действий, направленных на обеспечение конкуренции.

**Сергеева О. С.,**  
начальник

Управления контроля  
финансовых рынков  
ФАС России

**Смирнова И. Ф.,**  
заместитель начальника  
Управления контроля  
финансовых рынков  
ФАС России

<sup>17</sup> Далее — РСА.

# О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА

## ВОПРОСЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ И СНИЖЕНИЯ ИЗДЕРЖЕК

### О СНИЖЕНИИ ИЗДЕРЖЕК И ЭКОНОМИЧЕСКОМ СТИМУЛИРОВАНИИ

Проблемы ценообразования в оборонно-промышленном секторе<sup>1</sup> волнуют власти уже не первый год. Однако вопрос о том, сколько же в действительности должна стоить та или иная военная продукция и как, используя методы экономического стимулирования, снизить ее стоимость, так и остаются открытыми.

Напомним, что еще три года назад Президент Российской Федерации В.В. Путин поручил вице-премьеру Д.О. Рогозину совместно с экономическим блоком Правительства Российской Федерации завершить работу над формированием общих принципов ценообразования в сфере гособоронзаказа. «Общие принципы ценообразования надо определить», — говорил в ноябре 2012 года В.В. Путин. «Разговоров на этот счет много, проблем много, вы сами этого уже хлебнули как следует, но до сих пор у нас единых принципов нет, — отметил Президент РФ. — Доведите до конца вместе с экономическим блоком правительства; это нужно завершить»<sup>2</sup>.

В государственном оборонном заказе<sup>3</sup> формирование цен осуществляется в процессе проведения конкурентных процедур отбора головных исполнителей и исполнителей ГОЗ, а также при заключении контрактов с единственными поставщиками (неконкурентная процедура).

При конкурентных процедурах снижение издержек обеспечивается за счет правильного формирования начальной (максимальной цены), равного и полного доступа всех потенциальных поставщиков к отбору (введение реестра потенциальных поставщиков, включение в список участников закрытых торгов всех потенциальных поставщиков и др.),

<sup>1</sup> Далее — ОПК.

<sup>2</sup> В оборонке царствуют коррупционные цены // Независимая газета. 2013. 24 апр. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ng.ru/economics/2013-04-24/4\\_oboronka.html](http://www.ng.ru/economics/2013-04-24/4_oboronka.html).

<sup>3</sup> Далее также ГОЗ.

а также за счет недопущения устранения конкуренции при проведении отбора.

Цены в ГОЗ формируются в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. В настоящее время основными актами, регламентирующими вопросы государственного регулирования цен на продукцию, поставляемую по ГОЗ, являются постановления Правительства Российской Федерации от 05.12.2013 № 1119 «Об утверждении Положения о государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу», от 28.04.2015 № 407 «О порядке определения начальной (максимальной) цены государственного контракта, а также цены государственного контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок товаров, работ, услуг по государственному оборонному заказу», от 25.01.2008 № 29 «Об утверждении Правил формирования цен на российские вооружение и военную технику, которые не имеют российских аналогов и производство которых осуществляется единственным производителем».

При определении начальной (максимальной) цены государственного контракта, а также цены государственного контракта с единственным поставщиком размер рентабельности (прибыли), учитываемый в цене на продукцию, устанавливается в процентах от плановых затрат организации на поставку продукции по государственному контракту.

Головные исполнители (исполнители) государственного оборонного заказа, в понимании Федерального закона от 06.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», являются хозяйствующими субъектами и в первую очередь заинтересованы в извлечении максимальной прибыли. Вместе с тем принцип прямой зависимости размера рентабельности (прибыли) (20% — на собственное производство и 1% — на покупные изделия) от затрат на поставку продукции не может стимулировать головных



исполнителей (исполнителей) к снижению издержек при заключении государственного контракта, поскольку любое сокращение затрат повлечет за собой пропорциональное снижение прибыли.

Таким образом, существующий порядок ценообразования в сфере ГОЗ стимулирует головных исполнителей и исполнителей повышать издержки. Даже при наличии возможности снизить затраты и заключить контракт на более выгодных для заказчика условиях головные исполнители не будут заинтересованы в ее реализации.

Если для этапа формирования цены государственного контракта с головным исполнителем, являющимся единственным поставщиком, порядок установления цены строго детерминирован, то на этапе исполнения государственного контракта, контракта у головного исполнителя, исполнителя могут появиться условия для экономии, которые при правильном регулировании возможно превратить в экономические стимулы к сокращению издержек и снижению цен в сфере ГОЗ.

Рассмотрим этот вопрос подробнее.

Пунктом 35 Положения об определении начальной (максимальной) цены государственного контракта, а также цены государственного контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при осуществлении закупок товаров, работ, услуг по государственному оборонному заказу<sup>4</sup>, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 28.04.2015 № 407<sup>5</sup>, установлено, что в случае осуществления закупок продукции, связанной с серийным выпуском вооружения, военной и специальной техники, ракетно-космической техники (в том числе для объектов космической инфраструктуры), а также их сервисным обслуживанием, ремонтом или утилизацией, комплектующих изделий и материалов, вещевого и военного имущества<sup>6</sup>, за исключением Продукции, к которой государственными заказчиками не установлены обязательные для применения и исполнения требования, при определении начальной (максимальной) цены государственного контракта, а также цены государственного контракта с единственным поставщиком размер рентабельности (прибыли), учитываемый в цене на продукцию:

- не может превышать 1% плановых затрат организации, представляющей предложение о цене, на оплату покупок комплектующих изделий (полуфабрикатов), а также работ (услуг) других исполнителей, участвующих в выполнении государственного контракта, и 20% остальных плановых затрат указанной организации на поставку продукции по государственному контракту;
- не может составлять менее 5% плановых затрат организации, представляющей предложение

<sup>4</sup> Далее — Положение.

<sup>5</sup> Далее — Постановление.

<sup>6</sup> Далее — Продукция.

### Существующий порядок ценообразования в сфере ГОЗ стимулирует головных исполнителей и исполнителей повышать издержки.

о цене, на поставку продукции по государственному контракту, в состав которых не включаются плановые затраты указанной организации на оплату покупок комплектующих изделий (полуфабрикатов), а также работ (услуг) других исполнителей государственного оборонного заказа, участвующих в выполнении государственного контракта.

Цена контракта рассчитывается следующим образом:

$$Цк = (Зпки + Зпки \times Рппки) + (Зо + Зо \times Рпо),$$

где:

Цк (руб.) — цена контракта на закупку товаров, работ, услуг по государственному оборонному заказу;

Зпки (руб.) — затраты организации на оплату покупок комплектующих изделий (полуфабрикатов), а также работ (услуг) других исполнителей, участвующих в выполнении государственного контракта;

Зо (руб.) — остальные затраты организации на поставку продукции по государственному контракту;

Рппки, Рпо (%) — установленные в соответствии с Положением размеры рентабельности (прибыли), учитываемые в цене на продукцию.

Согласно пункту 36 Положения, Министерством промышленности и торговли Российской Федерации разрабатываются и по согласованию с Министерством обороны Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службой, Федеральным космическим агентством<sup>7</sup> и Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» утверждаются методические рекомендации по определению размеров рентабельности (прибыли) при расчете цен на Продукцию. При этом, в том числе, учитываются:

- отраслевая специфика экономической деятельности организаций оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации;
- участие организаций в инвестиционных проектах по федеральным целевым (государственным) программам и (или) реализации планов по технологическому развитию за счет собственных средств;
- соотношение объемов работ при производстве и реализации продукции, выполняемых головным исполнителем и соисполнителями (включая особенности определения прибыли,

<sup>7</sup> В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28.12.2015 № 666 полномочия и функции упраздняемого Федерального космического агентства переданы Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

**Принципы ценообразования на Продукцию, заложенные в Положении, входят в конфликт с интересами головных исполнителей (исполнителей), которые даже при наличии возможности исполнить контракт на более выгодных для заказчика условиях не будут заинтересованы в ее реализации.**

связанные со спецификой экономической деятельности интегрированных структур);

- особенности определения прибыли организаций на этапах разработки, производства, эксплуатации и утилизации продукции;
- материальное стимулирование деятельности организаций по достижению повышенных тактико-технических характеристик продукции и (или) снижению затрат на ее производство (включая снижение трудоемкости, материалоемкости и энергоемкости, общепроизводственных и общехозяйственных расходов, расходов на приобретение сырья и материалов, комплектующих изделий).

Независимо от влияния тех или иных факторов, перечисленных в пункте 36 Положения, результат расчета определения размеров рентабельности (прибыли) при расчете цены конкретной продукции будет выражен фиксированной величиной (например, 10%).

Данное утверждение в равной степени относится и к затратам организации на оплату покупных комплектующих изделий (полуфабрикатов), и к затратам на поставку продукции по государственно-му контракту (только в рублях).

Упрощенно формула расчета цены контракта будет выглядеть следующим образом:

$$Цк = 3 + 3 \times Руп \text{ (const)},$$

где:

Цк (руб.) — цена контракта на закупку товаров, работ, услуг по государственному оборонному заказу;

3 (руб.) — все затраты организации на поставку продукции по государственному контракту;

Руп (%) — фиксированный, усредненный размер рентабельности (прибыли), учитываемый в цене на продукцию,

$$\text{или } Цк = 3 + Ра,$$

где:

Ра = 3 × Руп (const) (руб.) — абсолютный размер рентабельности (прибыли), учитываемый в цене на продукцию.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 5 Положения Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Федеральное космическое агентство и Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» разрабатывают и утверждают по согласованию с государственным заказчиком

соответствующей продукции и Федеральной антимонопольной службой методические рекомендации по расчету цен на Продукцию при заключении государственных контрактов. Рекомендации обязательно учитывают особенности производства отдельных видов продукции и стимулируют головных исполнителей (исполнителей) к снижению затрат при ее производстве и реализации.

В свою очередь, расчет абсолютной величины размера рентабельности (прибыли) в рублях будет следующим:

$$Ра = Цк - 3.$$

Очевидно, что сокращение затрат (экономия) приведет к снижению цен на Продукцию:

$$Цк - \Delta = (3 - \Delta) + Ра,$$

где:

$$\Delta \text{ (руб.) — экономия.}$$

В рыночной экономике снижение затрат (экономия) при неизменной цене на продукцию ведет к увеличению прибыли предпринимателя:

$$Ра + \Delta = Цк - (3 - \Delta).$$

Однако заложенный принцип определения фиксированных размеров рентабельности (прибыли) при расчете цен на Продукцию в совокупности с перспективой снижения затрат не может стимулировать головных исполнителей (исполнителей) к снижению стоимости конечных цен на Продукцию, как при заключении, так и при исполнении государственных контрактов, поскольку любое снижение затрат повлечет за собой пропорциональное снижение их прибыли:

$$Ра - \Delta \times Руп = (3 - \Delta) \times Руп.$$

Следовательно, принципы ценообразования на Продукцию, заложенные в Положении, входят в конфликт с интересами головных исполнителей (исполнителей), которые даже при наличии возможности исполнить контракт на более выгодных для заказчика условиях не будут заинтересованы в ее реализации.

Таким образом, приходим к выводу, что единственным эффективным способом достижения экономного расходования бюджетных ассигнований на выполнение заданий государственного оборонного заказа путем снижения стоимости Продукции без ущерба для ее качества, объемов и своевременности поставки является метод экономического стимулирования головных исполнителей, исполнителей на этапе исполнения государственных контрактов, который можно назвать **методом прогрессирующего размера рентабельности (прибыли)**.

Так, при снижении головными исполнителями, исполнителями затрат при производстве и реализации Продукции часть достигнутой экономии

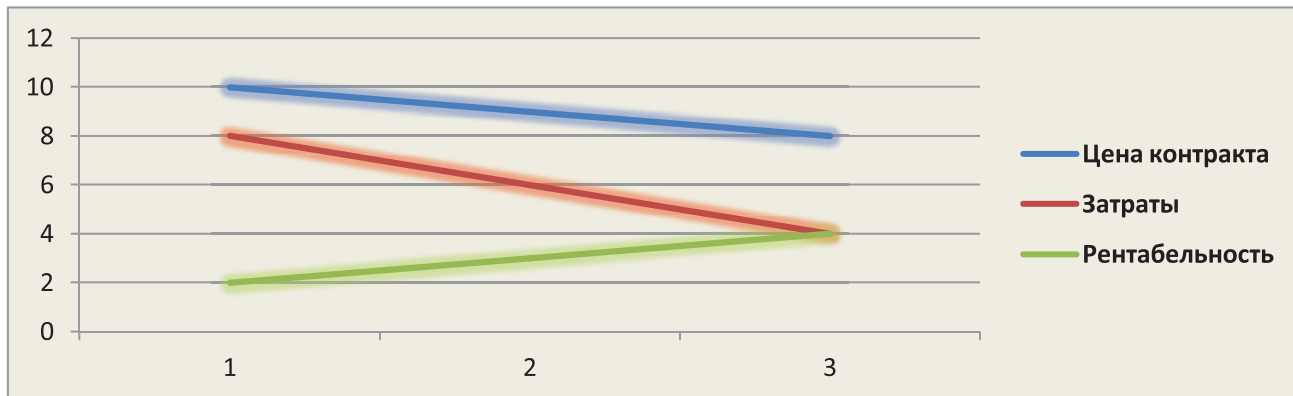


Рис. 1. Соотношение цены контракта, затрат и рентабельности для вариантов 1, 2 и 3 (линейная зависимость)

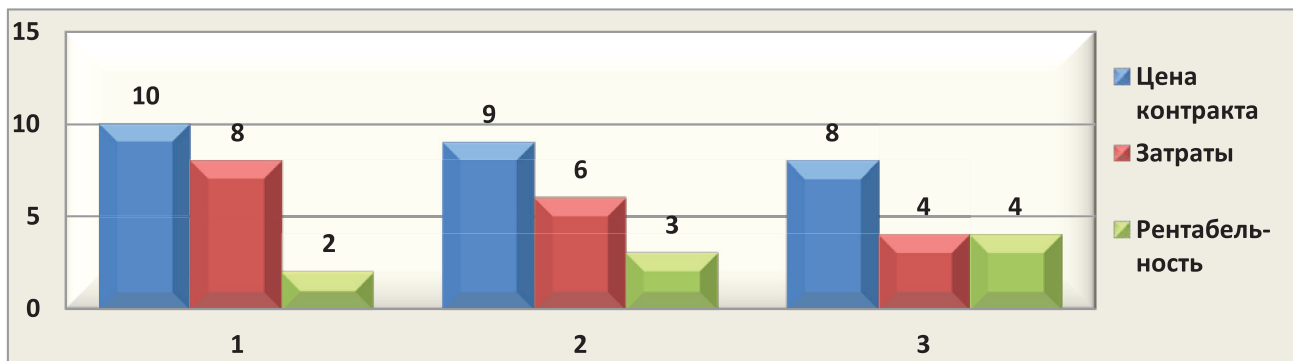


Рис. 2. Соотношение цены контракта, затрат и рентабельности для вариантов 1, 2 и 3 (диаграмма значений)

должна быть отнесена на увеличение размера рентабельности (прибыли), учитываемой в цене на Продукцию.

При справедливом (в равных долях) распределении экономии затрат уравнение упрощенно будет выглядеть так:

$$З - Э = (Цк - 0,5Э) - (Р + 0,5Э),$$

а графики так, как показано на рисунках 1 и 2. Выводы напрашиваются сами собой!

Вместе с тем в случае применения метода прогрессирующего размера рентабельности (прибыли) должен быть решен вопрос, какую часть прибыли оставлять головному исполнителю, а какую — передавать (возвращать) заказчику. Ведь если все 100% экономии отойдут головному исполнителю, заинтересованность государства в такой системе стимулирования сойдет на нет. Кроме того, сам головной исполнитель только выиграет от возможности легализации реальной прибыли. Ведь и раньше, и сейчас ему достается 100% экономии. Вместе с тем в **легализации** прибыли также содержится побудительный мотив к экономии.

Еще раз подчеркнем, что о надлежащем стимулировании можно говорить, только если положительные результаты от экономии будут и у головного исполнителя, и у исполнителя, и у заказчика. Например, если 50% (или иной, но близкий к этой

**О надлежащем стимулировании можно говорить, только если положительные результаты от экономии будут и у головного исполнителя, и у исполнителя, и у заказчика.**

цифре процент) экономии будет отнесен на увеличение размера прибыли, учитываемой в цене на военную продукцию, и в качестве бонуса достанется головному исполнителю (исполнителю), а другая часть вернется заказчику.

Кроме того, чтобы данный метод заработал, головные исполнители должны быть уверены, что в течение длительного времени порядок ценообразования не изменится, то есть производителям военной продукции не снизят расценки.

**Результаты анализа нормативно-правовых актов, регламентирующих вопросы ценообразования в сфере государственного оборонного заказа, показывают, что государственное регулирование цен в данной сфере осуществляется только для этапов прогнозирования и формирования цен на военную продукцию.**

**Можно утверждать, что в плане ценообразования урегулированными являются стадии формирования государственного оборонного заказа, заключения государственных контрактов.**

## **О МОДЕЛИ РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА ЭКОНОМИЧЕСКОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ И СНИЖЕНИЯ ИЗДЕРЖЕК**

Ценообразование в сфере государственного оборонного заказа осуществляется посредством учета затрат и установления размера (уровня) прибыли и направлено на экономически обоснованное определение цен с учетом рассчитанного в установленном порядке и согласованного сторонами размера прибыли.

Результаты анализа нормативно-правовых актов, регламентирующих вопросы ценообразования в сфере государственного оборонного заказа, показывают, что государственное регулирование цен в данной сфере осуществляется только для этапов прогнозирования и формирования цен на военную продукцию.

На этапе завершения государственного оборонного заказа государственное регулирование ценообразования отсутствует. Регулирование ограничивается единственной нормой, содержащейся в Правилах ведения организациями, выполняющими государственный заказ за счет средств федерального бюджета, раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 19.01.1998 № 47<sup>8</sup>. Согласно указанной норме, финансовый результат определяется как разница между договорной ценой, предусмотренной в государственном заказе (ценой реализации), и фактическими затратами.

В соответствии с пунктом 2.1 Методических рекомендаций по расчету цен на вооружение и военную технику, которые не имеют российских аналогов и производство которых осуществляется единственным производителем, утвержденным приказом ФСТ России от 18.04.2008 № 118, цену единицы военной продукции рекомендуется рассчитывать исходя из обоснованных затрат на ее производство и величины прибыли. При этом состав затрат при калькулировании единицы военной продукции принимается в соответствии с Порядком определения состава затрат на производство продукции оборонного назначения, поставляемой по государственному оборонному заказу, утвержденным приказом Минпромэнерго России от 23.08.2006 № 200<sup>9</sup>.

Необходимо отметить, что Порядок определения затрат обеспечивает осуществление режима

экономически обоснованного определения величины затрат (себестоимости), необходимых для производства и реализации каждой единицы подлежащей поставке продукции, отвечающей требованиям, предъявляемым к ее качеству.

Согласно пункту 5 Порядка определения затрат, при калькулировании себестоимости продукции, поставляемой по государственному оборонному заказу, должны использоваться преимущественно прямые методы отнесения затрат на себестоимость конкретной продукции. Основанием для включения затрат в себестоимость продукции является их принадлежность к производству этой продукции в соответствии с Правилами ведения раздельного учета, согласно которым в организациях, выполняющих государственный оборонный заказ, учет затрат, связанный с его выполнением, следует осуществлять отдельно по каждому виду продукции.

Таким образом, можно утверждать, что в плане ценообразования урегулированными являются стадии формирования государственного оборонного заказа, заключения государственных контрактов. На стадии исполнения государственного оборонного заказа нормативные акты не устанавливают ни порядка сверки затрат, ни порядка определения размера реальной прибыли, получаемой головными исполнителями, исполнителями. Финансовый результат выполнения государственного оборонного заказа оценивается только на соответствие согласованной и реальной цены контракта.

Анализ соответствия реальных затрат и прибыли и их соотношения в цене контракта не осуществляется. В результате, если при планировании и установлении цен для головного исполнителя (исполнителя) согласовываются и затраты, и прибыль, по итогам выполнения ГОЗ контролируется только общий размер цены контракта, а распределение в пределах цены затрат и нормированной прибыли не осуществляется.

Между тем уровень планируемых и реальных затрат, а следовательно, запланированной и реальной прибыли может различаться (и значительно различаться!). В том случае, если реальные затраты по любой причине будут меньше запланированных, головной исполнитель получит прибыль, превышающую запланированную. Разницу между реальной прибылью и прибылью, установленной при проведении ценообразования (запланированной), можно назвать суперприбылью или сверхприбылью.

Такой порядок получения сверхприбыли также следует из нормы части 2 статьи 8.3 Закона о государственном оборонном заказе, в соответствии

**Уровень планируемых и реальных затрат, а следовательно, запланированной и реальной прибыли может различаться (и значительно различаться!).**

<sup>8</sup> Далее — Правила ведения раздельного учета.

<sup>9</sup> Далее — Порядок определения затрат.

**Одна из основных задач исполнителя государственного оборонного заказа, головного исполнителя как субъекта предпринимательства — это максимизация прибыли.**

с которой после получения уполномоченным банком от государственного заказчика уведомления об исполнении государственного контракта головные исполнители и исполнители вправе по своему усмотрению распоряжаться денежными средствами, оставшимися после закрытия отдельного счета. То есть фактически вся оставшаяся после закрытия государственного контракта прибыль остается у головного исполнителя.

Необходимо отметить, что одна из основных задач исполнителя государственного оборонного заказа, головного исполнителя как субъекта предпринимательства — это максимизация прибыли. Такое поведение объясняется тем, что согласно части 1 статьи 2 Гражданского Кодекса Российской Федерации предпринимательской деятельностью является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг.

В сфере государственного оборонного заказа есть два пути решения задачи максимизации прибыли (получения наибольшего финансового результата):

- увеличение величины затрат (себестоимости), необходимых для исполнения контракта (производства и реализации каждой единицы подлежащей поставке продукции) на этапе планирования, прогнозирования и формирования цен на военную продукцию;
- сокращение затрат на этапе исполнения государственного контракта.

В результате каких действий головной исполнитель, исполнитель могут получить так называемую сверхприбыль в рамках выполнения всех условий государственного контракта, контракта, в том числе и по качеству, значения не имеет. Важно лишь надлежащее исполнение государственного контракта, контракта. Сокращение затрат на этапе исполнения государственного контракта, контракта обусловлено желанием получить сверхприбыль и во многом зависит от закупочной и учетной политики предприятия. Предприятие экономически заинтересовано в сокращении затрат.

Таким образом, учитывая перечисленные факторы и принимая во внимание отсутствие нормативно установленного требования о контроле соответствия плановой прибыли фактической, можно утверждать, что в сфере ГОЗ головные исполнители, исполнители имеют возможность извлекать так называемую сверхприбыль.

**Можно утверждать, что в сфере ГОЗ головные исполнители, исполнители имеют возможность извлекать так называемую сверхприбыль.**

Необходимо отметить, что в рамках реализации государственного оборонного заказа в зависимости от различных экономических и иных факторов может образоваться не только прибыль, но и убыток. Но в данном случае головной исполнитель, исполнитель застрахованы от убытков в силу принципа обеспечения прибыльности поставок продукции по государственному оборонному заказу, установленному пунктом 3 части 2 статьи 9 Федерального закона от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»<sup>10</sup>. Этот принцип применяется в совокупности с принципом обоснованности затрат головного исполнителя, исполнителя (п. 4 ч. 2 ст. 9 Закона об оборонном заказе), а также принципом соблюдения баланса интересов государственного заказчика и головного исполнителя, исполнителя (п. 5 ч. 2 ст. 9 Закона об оборонном заказе).

В соответствии с нормами части 1 статьи 12 Закона об оборонном заказе Правительство Российской Федерации в целях обеспечения и стимулирования выполнения государственного оборонного заказа в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе осуществлять меры, направленные на реализацию принципа обеспечения прибыльности поставок продукции по государственному оборонному заказу. Это могут быть, например, меры:

- по предоставлению гарантий по кредитам, привлекаемым для осуществления деятельности в целях обеспечения выполнения государственного оборонного заказа (пункт 6);
- по предоставлению головным исполнителям, исполнителям субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях (пункт 7);
- по предоставлению головным исполнителям, исполнителям субсидии в целях предупреждения несостоятельности (банкротства) (пункт 8);
- иные меры (пункт 9).

Однако о каком соблюдении баланса интересов может идти речь, если, с одной стороны, государство гарантирует головному исполнителю обеспечение прибыльности поставок (декларирует отсутствие возможности получения убытков при соблюдении установленных в сфере государственного оборонного заказа порядка и правил), а с другой — в случае получения сверхприбыли головной исполнитель оставляет ее себе в полном объеме. Такой порядок нарушает принцип соблюдения баланса интересов государственного заказчика или

<sup>10</sup> Далее — Закон об оборонном заказе.

**С целью определения размеров сверхприбыли необходимо, чтобы в государственном контракте был указан рассчитанный в установленном порядке и согласованный сторонами конкретный размер прибыли головного исполнителя по государственному контракту.**

государства и головного исполнителя, исполнителя, установленный нормой пункта 5 части 2 статьи 9 Закона об оборонном заказе.

Для решения вопроса о соблюдении баланса интересов государства и головного исполнителя, исполнителя при получении сверхприбыли в первую очередь необходимо определить порядок расчета и фиксации размеров фактического финансового результата (прибыли или убытка). С этой целью предлагается дополнить Правила ведения раздельного учета соответствующим разделом или издать отдельный нормативный правовой акт Правительства Российской Федерации.

В настоящее время требование о включении в государственный контракт размера прибыли головного исполнителя законодательством в сфере ГОЗ не установлено. Между тем это необходимо для администрирования режима отдельного счета. Так, из нормы подпункта «в» пункта 2 части 1 статьи 8.3 Закона об оборонном заказе следует, что условиями контракта (между головным исполнителем и исполнителем или исполнителем и исполнителем) должен быть определен рассчитанный в установленном порядке и согласованный сторонами конкретный размер прибыли исполнителя по государственному оборонному заказу, который может быть списан на иные банковские счета после исполнения контракта и представления в уполномоченный банк акта приема-передачи товара (акта выполненных работ, оказанных услуг). В противном случае указанная норма не может быть реализована. Технически предложение о включении размера прибыли в контракт может быть реализовано Правительством Российской Федерации, которое в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 12 Закона об оборонном заказе вправе определять примерные условия государственных контрактов, контрактов.

Вместе с тем с целью определения размеров сверхприбыли необходимо, чтобы в государственном контракте был указан рассчитанный в установленном порядке и согласованный сторонами конкретный размер прибыли головного исполнителя по государственному контракту.

**Для обеспечения экономического стимулирования удерживаемая (изымаемая) государством часть сверхприбыли должна учитываться во всех случаях прогнозирования и установления цены.**

Представляется целесообразным установить в Законе об оборонном заказе порядок распоряжения оставшимися (сэкономленными) средствами. Например, до получения окончательного расчета по государственному контракту головной исполнитель представляет государственному заказчику отчет о его выполнении, содержащий фактический размер прибыли, и, в случае если он превышает плановое значение, цена контракта подлежит корректировке в сторону уменьшения на определенную долю сверхприбыли, например на 25% от размера сверхприбыли. Окончательный расчет осуществляется с учетом окончательной цены контракта, исключая долю сверхприбыли, которая причитается государству.

С целью обеспечения экономического стимулирования головного исполнителя при планировании и установлении цены государственного контракта, рассчитанной в установленном порядке на последующий период, размер цены должен (может) увеличиваться на размер сверхприбыли, причитающейся государству в предыдущем периоде. В противном случае будет отсутствовать эффект стимулирования, а удержание (возврат в случае авансирования) части сверхприбыли государством станет похоже на снижение расценок.

Критики данного подхода могут предположить, что таким образом государство устанавливает дополнительный налог на прибыль либо изымает часть сэкономленных средств. Однако это не соответствует действительности, поскольку в последующем периоде государство включает (возвращает) удерживаемую в прошлом периоде часть сверхприбыли путем увеличения на ее размер рассчитанной в установленном порядке цены государственного контракта.

Для обеспечения экономического стимулирования удерживаемая (изымаемая) государством часть сверхприбыли должна учитываться во всех случаях прогнозирования и установления цены:

- определение прогнозных цен на продукцию и подготовка предложений по определению видов цен на продукцию, планируемую к размещению у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)<sup>11</sup>, — при формировании государственного оборонного заказа;
- определение начальной (максимальной) цены государственного контракта, а также вида цены на продукцию и размера цены государственного контракта, заключаемого с единственным поставщиком, — при размещении государственного оборонного заказа;
- уточнение вида цены на продукцию и размера цены государственного контракта, заключенного с единственным поставщиком, с учетом установленных условий и порядка применения видов цен — при выполнении государственного оборонного заказа.

<sup>11</sup> Далее — единственный поставщик.



## ДОПОЛНЕНИЕ

Авторы статьи выражают искреннюю признательность и благодарность Авдашевой Светлане Борисовне, профессору НИУ ВШЭ, доктору экономических наук, которая ознакомилась с первым разделом статьи и предложила внести в материал некоторые уточнения и дополнения.

В частности, как отметила С.Б. Авдашева, переход от регулирования по принципу «издержки плюс» к стимулирующему регулированию (установление потолка цены вне зависимости от затрат) является задачей не только для регулирования цен в сфере государственного оборонного заказа, но и для всех сфер тарифного регулирования в России. С.Б. Авдашева считает, что в международной практике реформа регулирования происходила именно так, а предложенная формула воспроизводит подход «стимулирующего регулирования», введенного в 1980-е годы в Великобритании. Она также отметила, что формула вознаграждает исполнителей, если они снижают затраты, одновременно наказывая их, если происходит рост неподконтрольных затрат (например, в результате повышения цен на сырье). Кроме того, С.Б. Авдашева задает вопрос: «Как авторы статьи предполагают решать эту проблему?».

Предлагаемая авторами статьи формула не применяется для случаев несения головными исполнителями

в сфере государственного оборонного заказа убытков из-за роста неподконтрольных затрат. Ответ на данный вопрос содержится и во второй части статьи, где авторы указывают на несправедливое распределение ответственности в сфере государственного оборонного заказа.

При получении сверхприбыли вся она достается поставщику, а получение прибыли предусматривается установленным порядком ценообразования. В частности, авторы утверждают, что для обеспечения получения головным исполнителем нормативной прибыли в сфере государственного оборонного заказа действуют механизмы, основанные на установленном в Законе об оборонном заказе принципе обеспечения прибыльности поставок продукции по государственному оборонному заказу (пункт 3 часть 2 статьи 9).

**Башлаков-Николаев И. В.,**  
канд. экон. наук, магистр права,  
начальник Юридического управления  
ФАС России

**Кирпичев М. А.,**  
канд. экон. наук,  
заместитель начальника  
Юридического управления ФАС России

# Российское конкурентное право и экономика

ЧАСТЬ 2

№ 4(17) 2015

Согласованные действия и соглашения (картели) имеют много общих признаков, в связи с этим в практике правоприменения возникают трудности с квалификацией поведения хозяйствующего субъекта, а следовательно, и с привлечением виновных к ответственности. В статье **«Разграничение антиконкурентных согласованных действий и соглашений (картелей)»** руководитель Управления Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю с 2009 по 2015 год **Сергей Васильевич Вялых** и кандидат юридических наук доцент кафедры гражданского права и гражданско-процессуального права Хабаровского государственного университета экономики и права **Анна Владимировна Денисова** предлагают возможный вариант решения данной проблемы — выявление индивидуальных особенностей этих видов антиконкурентного поведения и их четкое законодательное закрепление.

Рынок жилья в нашей стране относится к числу ключевых секторов экономики. В статье консультанта отдела контроля строительства Управления контроля строительства и природных ресурсов ФАС России **Валентины Игоревны Самординой** **«Состояние рынка жилья экономического класса в Российской Федерации»** проведена оценка конкуренции в отношении отдельного сегмента первичного рынка жилья экономкласса — продажа квартир на стадии строительства. Материал может быть полезен для специалистов территориальных органов ФАС России, практиков, а также всех, изучающих данный рынок.



# РАЗГРАНИЧЕНИЕ АНТИКОНКУРЕНТНЫХ СОГЛАСОВНЫХ ДЕЙСТВИЙ И СОГЛАШЕНИЙ (КАРТЕЛЕЙ)

## ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

К числу способов защиты прав предпринимателей относятся запреты на осуществление самых общественно опасных видов монополистической деятельности — ограничивающих конкуренцию согласованных действий и соглашений<sup>1</sup>, установленные соответственно в статьях 11.1 и 11 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>2</sup>.

**Р**ади максимизации выгоды, а также минимизации предпринимательских рисков хозяйствующие субъекты идут на ограничение конкуренции, объединяются в рамках согласованных действий или картелей.

По своей природе согласованные действия и картели представляют собой явный, а также молчаливый (тайный) сговор (см.: Для справки) и имеют общие черты. В связи с этим в деятельности антимонопольных органов при квалификации соответствующего поведения возникают определенные трудности.

Так, на практике из-за отсутствия доказательств антимонопольные органы в некоторых случаях трактуют противоправное поведение как согласованные действия, что, согласно статье 178 УК РФ, позволяет виновным избежать уголовной ответственности за заключение картеля.

Анализ решений арбитражных судов показывает, что суды зачастую не разграничивают согласованные действия и картели<sup>3</sup> из-за сложности квалификации поведения хозяйствующих субъектов.

### ТЕОРИЯ ПРАВА

Проблеме критериев различий антиконкурентных согласованных действий и картелей посвящено немало работ. Главным образом авторы исследуют вопрос с позиции доказательности, пытаясь составить оптимально приемлемый перечень доказательств существования согласованных действий и картелей.

<sup>1</sup> Далее — соглашения, картели.

<sup>2</sup> Далее — Закон о защите конкуренции.

<sup>3</sup> Например, решение Арбитражного суда Дальневосточного округа от 08.09.2014 № Ф03-3746/2014 по делу № А51/28478/2013.

### ДЛЯ СПРАВКИ

Существует мнение, что согласованные действия делятся на **тайный сговор** (собственно согласованные действия) и **молчаливый сговор** (разновидность согласованных действий — присоединение к ним). Причем молчаливый сговор сравним с институтом конклюдентных действий в гражданском праве\*.

\* Шайхеев Т.И. Об антимонопольном законодательстве и практике его применения. Электронный ресурс. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения: 12.12.2014.

Отдельная проблема — взаимосвязь согласованных действий и соглашений. Так, в доктрине выделяются следующие правовые позиции относительно соотношения понятий *соглашение* и *согласованные действия*:

- участники рыночного процесса могут действовать на основании соглашения, в том числе устного;
- согласованные действия могут предшествовать заключению соглашения;
- согласованные действия могут возникать на основании заключенного соглашения<sup>4</sup>.

В Законе о защите конкуренции также содержится положение о взаимосвязи соглашений и согласованных действий: согласно статье 8 совершение лицами действий по соглашению не относится к согласованным действиям, а является соглашением.

<sup>4</sup> Гагарина И.В. О соотношении понятий «соглашение» и «согласованные действия» // Российское конкурентное право и экономика. 2013. № 8. [Электронный ресурс]. URL: [http://fas.gov.ru/eljournal/eljournal\\_31315.html](http://fas.gov.ru/eljournal/eljournal_31315.html).

Следует заметить, что ранее в науке существовало фактически единое мнение о взаимосвязи: согласованные действия носят скоординированный характер и, как правило, являются итогом и внешним проявлением достигнутой ранее договоренности, выражаются в практической реализации соглашения<sup>5</sup>.

Современные авторы, указывая на схожесть этих явлений, отмечают и их различия<sup>6</sup>. Так, согласованные действия и картели различаются по двум аспектам:

- картель создается будучи обусловленным договоренностью, в то время как согласованные действия — это антиконкурентное поведение без соглашения, в основе которого лежит публичное заявление о намерении совершить определенные действия;
- наличие или отсутствие действий по получению и поддержанию преимуществ объединения. В картеле — это существование специализированного механизма обеспечения выполнения условий соглашения, включающего штрафы и иные меры ответственности за нарушение правил картеля, а также взаимопомощь членов картеля друг другу.

Российское антимонопольное законодательство, восприняв основные принципы правового регулирования конкуренции из европейского права, разделяет соглашения и согласованные действия на два типа противоправного поведения. Причем в отличие от основ антимонопольного права Европейского Союза, заложенных в Договоре о функционировании Европейского Союза<sup>7</sup> (см.: Важно), в российском Законе о защите конкуренции содержится более подробное описание как согласованных действий, так и соглашений. Однако даже его нельзя назвать достаточным. Поэтому в России, как и в странах ЕС, важную роль в интерпретации признаков поведения хозяйствующих субъектов как нарушения антимонопольного законодательства при принятии решений в случаях заключения картелей или осуществления согласованных действий играют судебные решения.

Таким образом, на наш взгляд, основная проблема заключается в недостаточности законодательного определения признаков согласованных действий и соглашений, как результат — трудности с квалификацией, а также отсутствие единообразного применения судами антимонопольного

<sup>5</sup> См., например: Горячева Ю. Новые правила предотвращения и пресечения сговоров, направленных против конкуренции // Хозяйство и право. 2003. № 2. С. 18; Конкурентное право (правоведческая практика) / Под общ. ред. Н.Е. Фонаревой. М.: 1997. С. 37.

<sup>6</sup> См., например: Сулакшина А.С. Соглашения и согласованные действия хозяйствующих субъектов, ограничивающие конкуренцию на товарных рынках в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.03. М., 2007; Сушкевич А. Антиконтентные соглашения / Глава из учебника кафедры Федеральной антимонопольной службы России на факультете права НИУ ВШЭ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.anticartel.ru/article/60>; Авдашева С. Незаконность молчаливого сговора в российском антимонопольном законодательстве: могут ли экономисты быть полезны при выработке юридических норм // Вопросы экономики. 2011. № 5.

<sup>7</sup> Рим, 25 марта 1957 г., в редакции Лиссабонского договора 2007. Далее — Римский договор.

## ВАЖНО

Согласно статье 101 Римского договора, являются несовместимыми с внутренним рынком и запрещаются любые соглашения между предприятиями, любые решения объединений предприятий и любые виды согласованной практики, которые способны затрагивать торговлю между государствами-членами и имеют целью или результатом создание препятствий для конкуренции в рамках внутреннего рынка, ее ограничение или искажение.

законодательства при принятии решений в случаях заключения картелей или осуществления согласованных действий.

## ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СОГЛАСОВАННЫХ ДЕЙСТВИЙ

В Европе понятие *согласованные действия* впервые было сформулировано в 1969 году в деле против поставщиков красителей (*Dyestuff case*) как «форма координации между хозяйствующими субъектами, позволяющей без заключения соглашения известным для участников образом осуществлять кооперацию в противоположность конкуренции»<sup>8</sup>.

В статье 8 Закона о защите конкуренции под согласованными действиями понимаются действия хозяйствующих субъектов на товарном рынке при отсутствии соглашения, удовлетворяющие совокупности следующих условий:

- результат таких действий соответствует интересам каждого из указанных хозяйствующих субъектов (взаимовыгодный результат);
- действия заранее известны каждому из участвующих в них хозяйствующих субъектов в связи с публичным заявлением одного из них о совершении таких действий;
- действия каждого из указанных хозяйствующих субъектов вызваны действиями иных хозяйствующих субъектов, участвующих в согласованных действиях, и не являются следствием обстоятельств, в равной мере влияющих на всех хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке (взаимообусловленность действий).

Федеральным законом от 06.12.2011 № 401-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Третий антимонопольный пакет) согласованные действия получили отдельную правовую регламентацию в новой статье 11.1 «Запрет на согласованные действия хозяйствующих субъектов, ограничивающие конкуренцию» Закона о защите конкуренции. Согласованные действия признаются противоправными только в тех случаях, когда их совершение приводит к ограничению конкуренции, а также к таким последствиям, как:

<sup>8</sup> Авдашева С. Указ. соч. С. 94–95.

**Согласованные действия являются особой моделью группового поведения хозяйствующих субъектов, замещающей конкурентные отношения между ними сознательной кооперацией.**

- установление или поддержание цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат) и (или) наценок;
- повышение, снижение или поддержание цен на торгах;
- раздел товарного рынка по территориальному принципу, объему продаж или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо составу продавцов или покупателей (заказчиков);
- сокращение или прекращение производства товаров;
- отказ от заключения договоров с определенными продавцами или покупателями (заказчиками), если такой отказ прямо не предусмотрен федеральными законами.

Согласованные действия являются особой моделью группового поведения хозяйствующих субъектов, замещающей конкурентные отношения между ними сознательной кооперацией<sup>9</sup>. Исходя из анализа положений Закона о защите конкуренции, практики антимонопольных органов, арбитражных судов, а также из исследований разных авторов, можно выделить 11 основных характеристик согласованных действий.

1. В согласованных действиях реализуется особая стратегия хозяйствующих субъектов, которая обеспечивается за счет согласования ключевых параметров экономического поведения, устоявшихся и не требующих специальной договоренности способов реагирования на анонсированные «конкурентом» намерения<sup>10</sup>. Это может проявляться в особенностях формирования договорных отношений с контрагентами на конкретном товарном рынке, когда хозяйствующие субъекты включают в договоры однотипные по содержанию ценовые и неценовые условия, невыгодные поставщикам, ущемляющие их интересы и интересы конечных потребителей<sup>11</sup>.

2. Согласованные действия представляют собой сложное ролевое поведение хозяйствующих субъектов<sup>12</sup>. Оно выражается посредством соответствующих действий каждого хозяйствующего субъекта, который таким образом согласует свое поведение с поведением других хозяйствующих субъектов.

3. Согласованные действия совершаются различными участниками рынка относительно единообразно и синхронно при отсутствии на то

объективных причин, в том числе влияющих на собственное поведение хозяйствующего субъекта (п. 2 Постановления Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства»), то есть едино временно.

Однако синхронность не всегда присутствует в согласованных действиях. Так, А. Варламова отмечает, что, для того чтобы не привлекать внимание антимонопольных органов, хозяйствующие субъекты «подтягивают» цены до единого уровня в течение некоторого промежутка времени (а не одномоментно)<sup>13</sup>. Для признания действий согласованными не имеет значения синхронность их начала, достаточно факта осуществления таких действий на момент их выявления антимонопольным органом (Постановление Президиума ВАС РФ от 21.04.2009 № 15956/08).

4. Согласованные действия отличаются скоординированностью, которую называют «молчаливой координацией», не предусматривающей систему специализированного механизма обеспечения исполнения условий (например, штрафов за нарушение)<sup>14</sup>. Ее регулирование как таковое прямо никто не осуществляет.

5. Взаимобусловленность действий, что означает обусловленность действий хозяйствующего субъекта действиями иных лиц, при которой отказ одного (нескольких) из них от участия в сговоре влечет отказ и иных лиц либо в значительной степени снижает привлекательность такого участия<sup>15</sup>. Взаимобусловленность не предполагает какой-либо предварительной договоренности. Все реализуемые позже действия других хозяйствующих субъектов обусловлены действиями первого в силу «эффекта домино» — отсутствие первого действия влечет отсутствие последующих действий.

6. В согласованных действиях отсутствует какая-либо договоренность (в том числе в устной форме).

7. Согласованным действиям свойственно наличие множественности хозяйствующих субъектов, то есть двух и более хозяйствующих субъектов-конкурентов, участников одного товарного рынка<sup>16</sup>, не входящих в одну группу лиц (ч. 6 ст. 11.1 Закона о защите конкуренции). При этом их совокупная доля на рынке должна превышать 20%, а доля каждого из участников составлять не менее 8% (ч. 5 ст. 11.1 Закона о защите конкуренции). За счет множественности хозяйствующих субъектов на рынке определенного товара образуется одна отдельная группа, участники которой в результате объединения

<sup>9</sup> Пояснительная записка к проекту Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fas.gov.ru>. Дата обращения: 12.12.2014.

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Например, постановление Президиума Высшего Арбитражного суда РФ от 21.04.2009 № 15956/08; решение УФАС Курской области от 28.12.2011 по делу по делу № 03-05/42-2011.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Варламов А.Н. Конкурентное право России. М.: ИКД «Зерцало-М», 2008. С. 314.

<sup>14</sup> Авдашева С. Указ. соч. С. 91.

<sup>15</sup> Лысенкова Е.Н. Вопросы квалификации и доказывания соглашений (действий) хозяйствующих субъектов в соответствии с частями 1 и 2 статьи 11 Федерального закона «О защите конкуренции» (на основании материалов судебной практики ФАС СЗ0) // Арбитражные споры. 2012. № 2 (58).

<sup>16</sup> Лысенкова Е.Н. Там же.

получают значительные технологические или торговые преимущества перед другими хозяйствующими субъектами на данном рынке.

8. Согласованным действиям предшествует предварительный информационный обмен между хозяйствующими субъектами, что делает их поведение предсказуемым<sup>17</sup>. По действующей (см. федеральный закон от 06.12.2011 № 401-ФЗ) редакции статьи 8 Закона о защите конкуренции информированность конкурентов о поведении друг друга должна следовать из публичного заявления одного из них о совершении определенных действий (например, в средствах массовой информации, сети Интернет).

9. Согласованные действия должны приводить к взаимовыгодным результатам, которые соответствуют интересам каждого хозяйствующего субъекта. Однако интерес у них может быть различным, краткосрочным и долгосрочным, и даже противоположным по смыслу (взаимоисключающим)<sup>18</sup>. В связи с этим в силу наличия, например, долгосрочного интереса в согласованных действиях, антимонопольные органы могут столкнуться с проблемой его установления на этапе выявления нарушения.

10. Согласованные действия являются осознанным поведением хозяйствующего субъекта, в котором реализуется воля на согласование его поведения с поведением других хозяйствующих субъектов ради достижения определенного экономического результата. Иначе говоря, речь идет о виновном в совершении согласованных действий<sup>19</sup>.

11. Осуществляя согласованные действия, хозяйствующие субъекты отказываются от конкуренции, стремясь таким образом к достижению целей предпринимательской деятельности.

### ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СОГЛАШЕНИЯ (КАРТЕЛЯ)

Согласно статье 4 Закона о защите конкуренции, соглашение — договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме. Понятие *картеля* определяется статьей 11 Закона о защите конкуренции «Запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения хозяйствующих субъектов». Картелем признаются соглашения между хозяйствующими субъектами-конкурентами, то есть между хозяйствующими субъектами, осуществляющими продажу товаров на одном товарном рынке, если такие соглашения приводят или могут привести к тем же последствиям, что и запрещенные согласованные действия.

<sup>17</sup> Сушкевич А. Указ. соч. URL: <http://www.anticartel.ru/article/60>.

<sup>18</sup> Якунин В.И., Сулакшин С.С., Фонарев Н.Е., Тотьев К.Ю. и др. Государственная конкурентная политика и стимулирование конкуренции в российской Федерации: Монография. В 2-х т. Т. 1. М.: Научный эксперт, 2008. С. 279.

<sup>19</sup> Сулакшина А.С. Указ. соч.

**Согласно статье 4 Закона о защите конкуренции, соглашение — договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.**

Картели характеризуют следующие факторы.

1. Картель, будучи, по сути, сделкой, а именно соглашением, не относится к гражданско-правовым договорам, так как не совпадает с гражданско-правовым понятием договора (постановление Президиума ВАС РФ от 21.12.2010 № 9966/10). Однако, как и в любой сделке, важным элементом картеля является наличие волеизъявления на участие в его заключении и реализации достигнутой договоренности. В российской правоприменительной практике этому моменту при выявлении картелей не придается большого значения.

В связи с этим заслуживает внимания позиция Европейского суда в решении по делу *Bayer AG v Commission*, в котором суд указал, что для выявления соглашения недостаточно простого знания об ограничительном поведении контрагента (даже в контексте непрерывных деловых отношений) и молчаливого присоединения к нему, необходимо истинное «согласие воле»<sup>20</sup>.

2. Картель может быть заключен в любой форме: письменной, устной. В некоторых случаях может существовать и договоренность, которая выражается в предложении одного и молчаливом согласии другого<sup>21</sup>.

3. Картелю свойственна координация действий хозяйствующих субъектов-участников. Координация в соглашении носит явно выраженный характер, представляет собой результат волеизъявления участников картеля, которые умышленно идут на это, ограничивая тем самым свободу своей экономической деятельности.

Функцию координации выполняет конкретное лицо (физическое или юридическое), являющееся одним из конкурентов либо лицом, имеющим определенный интерес в согласованном поведении хозяйствующих субъектов на рынке определенного товара. Например, координировать предпринимательскую деятельность могут объединения в форме ассоциаций, союзов, некоммерческих партнерств, в рамках которых выстраивается общая экономическая политика, осуществляется представительство интересов хозяйствующих субъектов отрасли и их лоббирование в законодательном процессе.

Положения о запрете координации содержатся в **статье 11 Закона о защите конкуренции** (п. 5),

<sup>20</sup> The American law institute. Continuing Legal Education. Product Distribution and Marketing: Legal Issues in Global Economy. 2014. Chicago, Illinois. International Distribution – Overview of Relevant Distribution Laws: Europe by Michael J. Dean, Maclay Murray & Spens LLP United Kingdom, England. [Электронный ресурс]. URL: [http://files.alice.org/thumbs/datastorage/skoobesruoc/pdf/CV045\\_chapter\\_09\\_thumb.pdf](http://files.alice.org/thumbs/datastorage/skoobesruoc/pdf/CV045_chapter_09_thumb.pdf). Дата обращения: 13.01.2015.

<sup>21</sup> Пузыревский С. Планируемые изменения в законе «О защите конкуренции» согласно Третьему антимонопольному пакету. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.anticartel.ru/article/104>. Дата обращения: 20.05.2013.



которая объединяет в себе все нормы, касающиеся картеля. Из этого следует, что координация является одним из основных признаков картеля.

4. Заключению картеля предшествуют прямые контакты (официальные и неофициальные) между представителями хозяйствующих субъектов, в результате которых хозяйствующие субъекты становятся полностью информированными и осведомленными о поведении и намерениях друг друга<sup>22</sup>.

5. Картелю свойственна взаимозависимость и взаимодополняемость действий (бездействия) хозяйствующих субъектов. В соглашении действия одних хозяйствующих субъектов совершаются (или не совершаются) как бы в комплекте с действиями других участников картеля. И именно такое поведение является предметом договоренности.

6. В картелях могут предусматриваться меры наказания за нарушение его правил, условий<sup>23</sup>.

7. Хозяйствующие субъекты объединяются в картель ради достижения взаимовыгодного результата. Экономический интерес, выгода — важнейшие факторы поведения хозяйствующих субъектов при принятии тех или иных решений. Несмотря на внешнюю привлекательность объединенной деятельности в рамках картеля,

исключающего многие экономические риски, некоторые хозяйствующие субъекты не видят в этом своего индивидуального интереса, отказываясь от предложения заключить соглашение.

8. Отказ от конкуренции.

Все вышеперечисленное можно отнести к признакам картеля, которые дают его внутреннюю характеристику. Однако на существование картеля могут указывать факты и ситуации иного рода.

Так, анализ антиконкурентного поведения хозяйствующих субъектов, основанный на решениях антимонопольных органов, судебных решениях, подтверждает, что о наличии картеля могут свидетельствовать специфические схемы нарушения антимонопольного законодательства. Например, при проведении торгов это могут быть:

- стратегия «блеф» — поведение участников торгов на основе соглашения, когда заявляется сверхвысокое значение одного из субъективных критериев, оцениваемых конкурсной комиссией, для подавления другого конкретного критерия<sup>24</sup>;
- соглашение о выигрыше торгов разными компаниями по очереди («карусель»)<sup>25</sup>;
- соглашение «о разделе лотов»<sup>26</sup>;

<sup>22</sup> Один из судов США в деле о расследовании картеля сделал известное заявление: «Понимающее подмигивание может значить больше, чем слова» // Глобальный форум по конкуренции ОЭСР: Круглый стол по вопросам судебного преследования картельных сговоров при отсутствии прямых доказательств заключения соглашения. [Электронный ресурс]. URL: fas.gov.ru/.../5526/14/DAF-COMP-GF(2006)3-RUS.doc. Дата обращения: 10.01.2015.

<sup>23</sup> Так, соглашение, заключенное членами Ассоциации добытчиков минтая, предусматривало ответственность в виде обязательного взноса члена Ассоциации в размере 5 долларов за каждый килограмм готовой продукции, произведенной сверх установленной Ассоциацией нормы // Решение ФАС России от 20.12.2012 по делу № 1 11/98-12.

<sup>24</sup> Стратегия «блеф» описана УФАС по Приморскому краю в решении от 15.05.2014 по делу № 113/08-2013.

<sup>25</sup> Например, соглашение о выигрыше разных аукционов на поставку вещевого имущества для нужд УВД разными компаниями // Решения ФАС России от 06.12.2012 по делу № 1 11/77-12, от 25.06.2012 по делу № 1 11/6-11.

<sup>26</sup> В приведенном примере соглашения о выигрыше разных аукционов на поставку вещевого имущества для нужд УВД разными компаниями также была реализована договоренность «о разделе лотов» в каждом аукционе // Решения ФАС России от 06.12.2012 по делу № 1 11/77-12, от 25.06.2012 по делу № 1 11/6-11.

- соглашение о выигрыше торгов одним и тем же лицом<sup>27</sup>;
- стратегия «тиран» — соглашение о выигрыше торгов одним из участников, незначительно изменившим начальную цену на фоне резкого снижения цены лота другими участниками сговора и выбывания в связи с этим из борьбы добросовестных конкурентов<sup>28</sup>.

Кроме этого, о наличии картеля могут свидетельствовать факты нарушений в сфере антимонопольного и других отраслей законодательства (таможенного, о рыболовстве, в сфере государственных закупок) лицами, контактирующими с картелем или его отдельными участниками<sup>29</sup>. Без этих действий достижение противоправного результата от деятельности картеля было бы затруднено или вовсе невозможно. Так, органы власти заключают с хозяйствующими субъектами соглашения, нарушая статью 16 Закона о защите конкуренции. Антиконтурентное соглашение при проведении торгов может сопровождаться противоправными действиями заказчика, а также членом конкурсной комиссии для обеспечения победы конкретного участника торгов, что прямо запрещено статьей 17 Закона о защите конкуренции.

При расследовании нарушений, допущенных заказчиком при проведении торгов, зачастую выявляются посягательства на принцип информационной открытости и прозрачности торгов, которые могут выражаться:

- в поспешных действиях заказчика при внесении изменений в план закупок, опубликовании в связи с этим документации о торгах на официальном сайте, внесении в нее изменений (что само по себе не является нарушением законодательства), но без соблюдения установленного правовыми нормами требования о продлении срока подачи заявок;
- в подготовке конкурсной (аукционной) документации, ее части, внесении в нее изменений при непосредственном участии представителей хозяйствующих субъектов, будущих участников торгов;
- в неопубликовании на официальном сайте части существенной информации о торгах, которая должна быть размещена в соответствии с законодательством;
- во включении в информацию о торгах условий и требований, не обеспечивающих объективный и недискриминационный подход к каждому участнику торгов. Здесь можно выделить следующие виды нарушений:
  - ▶ включение в документацию о торгах требований, не предусмотренных законом;

- ▶ размещение информации, не соответствующей закону, в том числе недостоверной информации;
- в доступе представителей хозяйствующих субъектов к сведениям, содержащимся в заявках конкурентов.

Если же говорить о проверке порядка проведения торгов и выявлении нарушений правовых требований об информационной открытости и прозрачности, то антимонопольные органы должны насторожить отсутствие жалоб со стороны хозяйствующих субъектов на действия заказчика, чьи заявки были необоснованно отклонены. В таких случаях возникают основания предположить наличие их заинтересованности в действиях заказчика, способствовавших ограничению конкуренции на торгах.

В каждом перечисленном случае посягательства на принцип информационной открытости и прозрачности торгов антимонопольные органы выявляли наличие картеля<sup>30</sup>.

Также на существование картеля может указывать наличие нетипичных для конкуренции действий хозяйствующих субъектов или ситуаций<sup>31</sup>. Особенно это характерно для торгов. К ним, в частности, относятся:

- факт регистрации в целях создания видимости конкуренции фирм-однодневок, руководители которых подают заявки, не соответствующие требованиям закона;
- присутствие при проведении конкурса пассивных участников, не заявивших свое предложение о цене контракта<sup>32</sup>;
- участие в торгах минимального числа участников;
- незначительное снижение начальной цены;
- неявка участников торгов на процедуру торгов<sup>33</sup>.

К этому перечню можно добавить выявленные при осуществлении деятельности УФАС по Приморскому краю другие необычные для конкурентных отношений факты, свидетельствующие о наличии сговора:

<sup>30</sup> Решение Приморского УФАС России от 27.05.2015 по делу № 211/08-2014; Решение ФАС РФ от 19.02.2013 по делу № 1-16-228/00-22-13; Решение Приморского УФАС России от 03.06.2013 по делу № 05/08-2013; Решение Приморского УФАС России от 28.02.2014 по делу № 57/08-2013; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 30.10.2014 № 09АП-34769/2014 по делу № А40-34739/14 // СПС «Консультант Плюс»; Решение Приморского УФАС России от 15.05.2014 по делу № 113/08-2013; Постановление пятого арбитражного апелляционного суда от 11.02.2015 по делу № А51-16598/2014; Решение Арбитражного суда г. Москвы от 31.03.2015 по делу № А40-143894/2014; Решение ФАС РФ от 12.09.2014 по делу №1-00-71/00-22-14.

<sup>31</sup> Князева И.В. Антимонопольная политика в России: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности национальная экономика. М.: Омега-Л, 2006. С. 266–305; Сулакшина А.С. Указ. соч.; Гагарина И.В. Указ. соч.; Игоница Н.А. Противодействие сговорам на рынке закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд // Законность. 2011. № 8. С. 318. № 9. С. 7–11; Кинев А.Ю. Картель и другие антиконкурентные соглашения: право и политика. М.: Инфотропик Медиа, 2011.

<sup>32</sup> Игоница Н.А. Указ. соч.

<sup>33</sup> Кинев А.Ю. Указ. соч.

<sup>27</sup> Например, решения УФАС по Приморскому краю от 30.07.2013 по делу № 14/06-2013.

<sup>28</sup> Там же.

<sup>29</sup> Отдельные авторы также рассматривают взаимосвязь картеля с иными правонарушениями как один из признаков такого соглашения. См., напр.: Захаров Г. Как функционируют картели // Корпоративный юрист. 2010. № 5.

- помощь представителя одного участника торгов в подготовке заявки на участие в конкурсе другого участника;
- решение проблемы с выплатой обеспечения заявки на участие в конкурсе одного участника представителем другого участника;
- необоснованный отказ (при наличии всех возможностей) победителя торгов заключить контракт с заказчиком;
- участие в торгах множества хозяйствующих субъектов, представителей предпринимательства из другого субъекта РФ, при наличии лишь одного участника торгов, постоянно осуществляющего деятельность на территории проведения торгов;
- наличие близких, доверительных деловых, личных связей между участниками торгов, а также между заказчиком и участниками торгов;
- поддержание единых цен на торгах при явно скромных возможностях одних участников на фоне высоких конкурентных преимуществ других.

Перечисленные факты при отсутствии письменной формы соглашения или каких-либо иных письменных доказательств (писем, включая электронные, протоколы совещаний, иных документов, подтверждающих внутреннюю работу картеля) могут свидетельствовать о существовании антиконкурентного соглашения.

Антимонопольные органы имеют возможность доказать наличие картеля через объективированный результат оценки поведения хозяйствующих субъектов, то есть посредством анализа разных составляющих конкуренции на товарном рынке (согласно приказу ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке»). В соответствии с пунктом 10.3 (появился в данном приказе в связи с изменениями от 30.01.2015 г.) по делам, возбужденным по признакам нарушения части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции, за исключением нарушений пункта 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции, анализ состояния конкуренции на товарном рынке включает следующие этапы:

- определение временного интервала исследования товарного рынка;
- определение продуктовых границ товарного рынка, которое производится исходя из предмета соглашения хозяйствующих субъектов, в котором усматриваются признаки нарушения;
- определение географических границ товарного рынка;
- установление факта наличия конкурентных отношений между участниками соглашения.

Ранее при подозрении на существование картеля антимонопольный орган не был обязан проводить

анализ состояния конкуренции, что, однако, не мешало ему это делать по собственной инициативе. Подобный подход был оправдан более качественной подготовкой доказательственной базы решений, принимаемых по картелям.

Таким образом, проведение анализа состояния конкуренции на основе приказа ФАС России от 28.04.2010 № 220, установление взаимозависимости, взаимодополняемости действий (бездействия) членов картеля и иных лиц (заказчиков, членов конкурсной комиссии, должностных лиц органов власти), выяснение причинно-следственных связей между ними существенно облегчит уполномоченным органам проведение расследования и упростит процедуру разграничения картеля и согласованных действий.

### ОБЩИЕ ПРИЗНАКИ СОГЛАСОВАННЫХ ДЕЙСТВИЙ И СОГЛАШЕНИЙ (КАРТЕЛЕЙ)

Обзор судебной практики, практики антимонопольных органов, а также многочисленных научных обсуждений проблемы выявления картелей и согласованных действий позволяет сделать вывод о том, что оба варианта поведения в значительной степени схожи. В частности, общими чертами являются:

- цели создания (осуществления действий) — получение преимуществ (технологических, торговых и др.);
- последствия — в первую очередь, ограничение конкуренции, а так же иные, названные в Законе о защите конкуренции (ч. 1 ст. 11 и ст. 11.1);
- особая стратегия поведения хозяйствующих субъектов;
- сложное ролевое поведение хозяйствующих субъектов;
- синхронность и единообразие действий;
- множественность хозяйствующих субъектов;
- информационный обмен;
- взаимовыгодный результат;
- вина (осознанность и свободное волеизъявление в поведении);
- взаимозависимость поведения хозяйствующих субъектов;
- отказ от конкуренции.

Однако в картеле некоторые из этих признаков приобретают особые характеристики. Так, сложное ролевое поведение в картеле выражается не только в самостоятельных, специфических по содержанию действиях и в ситуациях, нетипичных для конкуренции, но и в разного рода правонарушениях, что является содержанием общей стратегии поведения, которая в условиях отсутствия сговора была бы заведомо проигрышной. Поэтому выявление признаков разного рода нарушений (как показывает практика, довольно часто совершаются должностные

преступления) будет свидетельствовать о наличии картеля, а не согласованных действий.

**Признак сложного ролевого поведения** тесно связан с **признаком единообразия синхронности действий**, который свойственен как согласованным действиям, так и картелям. Но если при установлении факта согласованных действий наличие этого признака может служить доказательством нарушения закона, то в случае решения вопроса о наличии картеля факты единообразия и синхронность способны стать поводом для неверной квалификации.

Единообразии и синхронности в картеле присущи поведению на любом этапе движения хозяйствующих субъектов к взаимовыгодному результату<sup>34</sup>. Однако этого признака в картеле может и не быть: например, при разделе рынка по какому-либо из принципов каждый из хозяйствующих субъектов в дальнейшем реализует самостоятельную экономическую политику<sup>35</sup>.

Установив синхронность поведения хозяйствующих субъектов, следует обратить внимание и на другие признаки картеля, которые свойственны именно ему. В частности, речь идет о координации. Именно координация в картеле является причиной единообразия и синхронности действий (бездействия).

**Координация (скоординированность)** — признак, который изначально приписывается как согласованным действиям, так и картелям, но на самом деле свойственен последним. Согласно статье 4 Закона о защите конкуренции координация экономической деятельности — согласование действий хозяйствующих субъектов третьим лицом, не входящим в одну группу лиц ни с одним из таких хозяйствующих субъектов и не осуществляющим деятельность на товарном рынке, где наличествует согласование действий хозяйствующих субъектов.

Указанное третье лицо организует реализацию определенных действий всеми участниками картеля ради общего интереса; контролирует или создает механизм контроля исполнения этих действий; обеспечивает взыскание штрафов за уклонение от общей линии поведения или, наоборот, содействует оказанию помощи членам картеля, необходимости в которой возникает из-за участия в соглашении; создает иные благоприятные условия реализации членами картеля его условий и всячески этому способствует.

Наличие координации значительно облегчает достижение взаимовыгодного результата. В случае

<sup>34</sup> Например, в соглашении единообразии и синхронности действий могут отмечаться на стадии сокращения выпуска товара на рынок, установления или поддержания цен: соглашение о реализации стратегии «Таран» на аукционе в электронной форме на поставку продуктов питания для граждан, получающих лечение в стационаре МУЗ «Центральная районная больница» // Решение ФАС России от 06.04.2012 по делу № 11/141-11.

<sup>35</sup> Например, соглашение, которое привело к разделу товарного рынка норвежской рыбы по объему продажи, покупке товаров, составу продавцов // Решение ФАС России от 15.07.2013 по делу № 11/109-12.

необходимости, например, когда ситуация в картеле складывается иначе, чем это было задумано его членами, с помощью третьего лица, осуществляющего координацию, она может быть скорректирована, что в итоге приведет к достижению ожидаемой цели.

Координация также проявляется в том, что важные вопросы, касающиеся стратегии и тактики поведения хозяйствующих субъектов на рынке, решаются совместно в рамках картеля (вопросы объема производства, добычи, сбыта, ценообразования, места осуществления деятельности и т.д.). Благодаря координации в картеле устанавливается жесткая дисциплина и подконтрольность лицу, ее осуществляющему. В результате хозяйствующие субъекты в значительной степени лишаются своей экономической самостоятельности.

В согласованных действиях координации, осуществляемой конкретным физическим или юридическим лицом, нет. Некоторая скоординированность действий вызвана общей ситуацией, сложившейся на определенном товарном рынке, и является следствием информационного обмена между хозяйствующими субъектами. Экономическая самостоятельность хозяйствующих субъектов не ущемляется.

Кроме того, законодатель, предусматривая в Законе о защите конкуренции запрет на координацию (ч. 5 ст. 11), определяет ее как признак картеля. В статье 11.1 Закона о защите конкуренции, где говорится о согласованных действиях, эта норма отсутствует.

**Взаимовыгодный результат** — то, к чему стремятся хозяйствующие субъекты, объединяясь в ту или иную форму, реализуя свои интересы. Однако с позиции действующего законодательства, если для квалификации действий как согласованных, согласно статье 8 Закона о защите конкуренции, установление данного признака обязательно, то при решении вопроса о наличии картеля его взаимовыгодный результат значения не имеет. И все же представляется, что для картеля взаимовыгодный результат — более основательный признак, чем для согласованных действий.

Объясняется это тем, что желание достичь экономически выгодных последствий от участия в согласованных действиях или в картеле связано с субъективной стороной поведения хозяйствующего субъекта и означает его осознанность и наличие свободной воли на совершение противоправных действий и наступление в результате их совершения вредных последствий в виде ограничения конкуренции. Отсутствие свободной воли свидетельствует и об отсутствии желания, заинтересованности в результате. Практике неизвестны случаи осуществления согласованных действий без свободной воли, однако подобные ситуации могут



**Практике неизвестны случаи осуществления согласованных действий без свободной воли, однако подобные ситуации могут встречаться в картеле, мотивация при этом бывает разной.**

встречаться в картеле, мотивация при этом бывает разной.

Так, хозяйствующие субъекты (их представители) заставляют других хозяйствующих субъектов (их представителей) заключить антиконкурентное соглашение с целью определения общих условий рынка и воздействия на тех, кто оказался за рамками картеля.

Есть практический пример привлечения к уголовной ответственности за заключение тремя хозяйствующими субъектами картеля под угрозой воспрепятствования предпринимательской деятельности<sup>36</sup>. Условием картеля был уход с торгов двух участников соглашения, которым угрожал третий. То есть интерес в соглашении был лишь у одного участника — того, кто склонил других хозяйствующих субъектов к этому соглашению, высказав в их адрес угрозы, вследствие чего их внутренняя воля на такое соглашение отсутствовала, а волеизъявление сформировалось под влиянием насилия. Таким образом, наличие воли и волеизъявления для достижения взаимовыгодного результата имеет первостепенное значение: если на то нет воли, отсутствует интерес в заключении картеля, а следовательно, и в достижении взаимовыгодного результата.

Если не вдаваться в детали приведенного примера, а остановиться только на выявлении интереса и выгоды от соглашения для хозяйствующих субъектов, которые были вынуждены его заключить, отказавшись от участия в торгах, то напрашивается следующий вывод. Если бы в соответствии с Законом о защите конкуренции взаимовыгодный результат являлся признаком картеля, из-за его отсутствия в данном случае вопрос о привлечении к ответственности не ставился бы.

При решении проблемы с разграничением картеля и согласованных действий следует обратить внимание и на другую сторону наличия взаимовыгодного результата и волеизъявления. Совершение согласованных действий вопреки экономическим интересам хозяйствующих субъектов без договоренности об этом представляется мало реалистичным. В свою очередь, отсутствие краткосрочной выгоды и даже, более того, реальная угроза убытков от выполнения условий картеля ради достижения прибыли в будущем, стабилизации рыночной ситуации на конкретном товарном рынке и т.п. (то есть наступления взаимовыгодного результата) может выступать тем

существенным обстоятельством, которое укажет на наличие согласия хозяйствующих субъектов понести такие убытки, а следовательно, и на наличие картеля.

Все вышеизложенное свидетельствует и о совпадении понятий *согласованные действия* и *соглашение (картель)* по многим признакам, и о наличии определенных специфических черт, свойственных каждому из них. Поэтому представляется целесообразным закрепить более подробную регламентацию признаков согласованных действий и антиконкурентных соглашений в Законе о защите конкуренции. Цель — избежать смешения этих видов нарушений и сформировать четкое представление о том, какие юридически значимые элементы нарушения антимонопольного законодательства необходимо устанавливать в каждом случае.

Так, на наш взгляд, координация и взаимовыгодный результат — признаки, присущие картелю. Поэтому полагаем необходимым включить их в определение картеля, приведенное в статье 11 Закона о защите конкуренции. В свою очередь, из статьи 8 Закона, где дана характеристика согласованных действий, следует исключить признак взаимовыгодности результата таких действий (пп. 1 п. 1).

Кроме того, в целях обеспечения единообразного правоприменения считаем целесообразным принятие соответствующего судебного акта официального толкования по вопросам применения антимонопольного законодательства в связи с заключением картелей и осуществлением согласованных действий. Ранее принятые постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ, названные в настоящей статье, не могут полностью разрешить имеющиеся проблемы с квалификацией судьями антиконкурентного поведения хозяйствующих субъектов.

В новом акте следует дать более подробное разъяснение картеля как сделки; обратить внимание правоприменителей на особенности реализации в картеле и в согласованных действиях воли и волеизъявления; на форму картеля, которая может выражаться даже в молчаливом согласии; на сопутствующие картелю правонарушения и нетипичные ситуации, взаимодополняющие действия членов картеля, без которых достижение взаимовыгодного результата стало бы проблематичным или невозможным, находящиеся с ним в причинно-следственной связи.

**Представляется целесообразным закрепить более подробную регламентацию признаков согласованных действий и антиконкурентных соглашений в Законе о защите конкуренции.**

<sup>36</sup> Приговор Новгородского районного суда Новгородской области от 22.04.2014 (дело № 1-347/2014).



Что касается доказательственной базы наличия тех или иных форм антиконкурентного объединения хозяйствующих субъектов, то в связи со значительными трудностями выявления прямых доказательств необходимо изменить установившийся в судебной практике подход к оценке косвенных доказательств — им стоит придавать большее значение, оценивая их в совокупности.

Как справедливо отмечают отдельные авторы, сегодня, когда большинство хозяйствующих субъектов прекрасно осведомлено о требованиях антимонопольного законодательства и об ответственности за его нарушение, тех, кто решается фиксировать антиконкурентные договоренности, — единицы. В настоящее время картельные соглашения — это в большинстве своем устные сговоры<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Кинев А.Ю., Егорычев Н.Н., Самолысов П.В., Тенишев А.П. Картели. Система доказывания и судебная практика // Закон. 2013. № 4.

### **В силу накопительного эффекта именно косвенные доказательства могут стать основой обвинения в заключении картелей.**

В силу накопительного эффекта именно косвенные доказательства могут стать основой обвинения в заключении картелей.

**Вялых С. В.,**  
руководитель Управления Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю

**Денисова А. В.,**  
канд. юрид. наук,  
доцент кафедры гражданского права  
и гражданско-процессуального права  
Хабаровского государственного университета  
экономики и права

# СОСТОЯНИЕ РЫНКА ЖИЛЬЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КЛАССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рынок жилья в Российской Федерации является одним из ключевых секторов экономики. Однако до проведения в 2014 году Анализа состояния конкурентной среды на рынке первичного жилья экономического класса<sup>1</sup> он практически не был изучен.

**З**авышение стоимости жилья до проведения исследования принято было связывать с состоянием конкурентной среды в данной сфере, а именно, с предполагаемой монополизацией рынка и необоснованным удорожанием строительства.

Согласно определению, приведенному в Приказе Росстата от 03.08.2011 № 344 (ред. от 27.07.2012) «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за ценами и финансами», под **первичным рынком жилья** понимается рынок, на котором осуществляется передача в частную собственность нового (вновь построенного или реконструированного) жилья на возмездной основе (см.: **Для справки**).

**Вторичным рынком жилья** является рынок жилых помещений, купленных и использовавшихся ранее их первоначальными владельцами<sup>2</sup>, то есть жилых помещений, обладающих определенной степенью износа, находящихся в частной или государственной собственности.

В зависимости от потребительских свойств жилых помещений рынок жилья условно можно разделить на четыре класса: экономический класс, комфорт-класс, бизнес-класс и элитный класс.

Федеральной антимонопольной службой был проведен ретроспективный анализ состояния конкурентной среды на рынке первичного жилья экономического класса в административных центрах субъектов Российской Федерации и в городах с численностью населения более 100 тысяч человек за 2011–2013 годы.

В ходе исследования антимонопольным органом проанализировано свыше 170 рынков первичного жилья экономического класса. Было установлено, что большинство рассматриваемых рынков

## ДЛЯ СПРАВКИ

Двухсегментный первичный рынок:

- 1) продажа квартир на стадии строительства;
- 2) продажа построенных квартир.

В данной работе проведена оценка конкуренции в отношении первого сегмента, так как на втором сегменте существенную конкуренцию застройщикам создает вторичный рынок новостроек.

Особенностью первого сегмента является ориентированность покупателя не только на потребительские характеристики жилья, но и на репутацию застройщика, поскольку покупатель платит за товар, которого еще нет.

в 2011 году относились к рынкам с высоким уровнем концентрации и неразвитой конкуренцией. При этом в 2012–2013 годах отмечалась положительная динамика снижения уровня экономической концентрации и постепенный переход исследуемых рынков из разряда высококонцентрированных в группу умеренно концентрированных и низко концентрированных (рис. 1, 2, 3), что говорит о росте уровня конкуренции.

Приведенные графики свидетельствуют об отсутствии прямой зависимости между уровнем цен 1 кв. м жилья на исследуемых рынках и состоянием конкуренции на них. Так, рынок первичного жилья экономического класса в городе Златоуст Челябинской области в 2011–2013 годах относился к высококонцентрированному рынку, конкуренция на котором не развита. При этом цена 1 кв. м жилья в городе Златоусте в исследуемый период времени была самой низкой ценой за 1 кв. м жилья в Российской Федерации. Для сравнения: рынок первичного жилья экономического класса в городе Магнитогорске Челябинской области в 2011–2013 годах относился к рынку с умеренным уровнем концентрации и достаточно развитым уровнем конкуренции. Средняя же цена 1 кв. м жилья в городе Магнитогорске на 9 000 руб. превышала цену 1 кв. м жилья в городе Златоусте.

<sup>1</sup> Далее также Анализ.

<sup>2</sup> Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. «Современный экономический словарь».

# АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ

РЫНОК ПЕРВИЧНОГО ЖИЛЬЯ ЭКОНОМКЛАССА

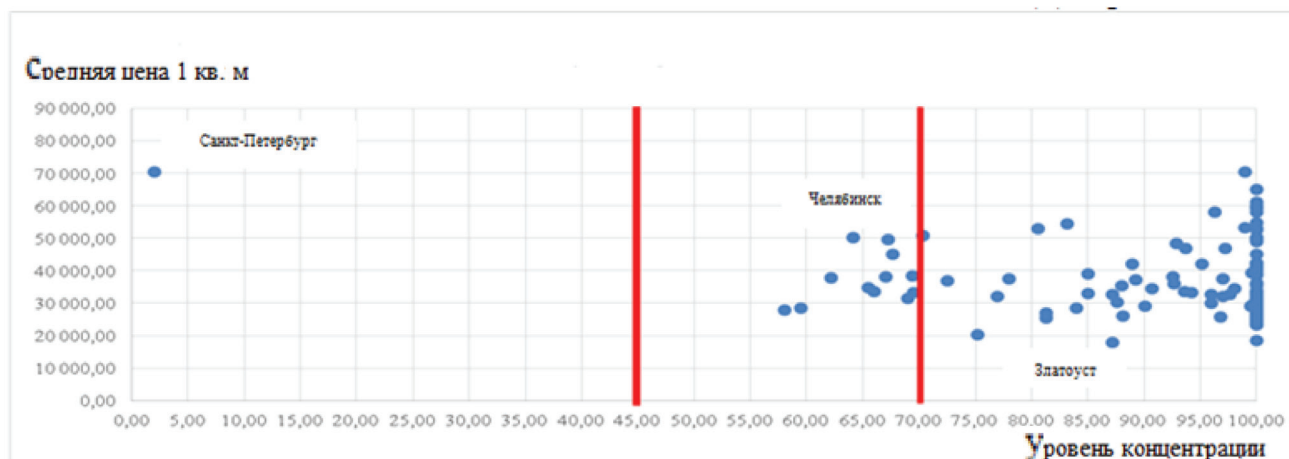


Рис. 1. Сведения об уровне концентрации и среднем уровне цен 1 кв. м первичного жилья экономкласса на территории Российской Федерации за 2011 год

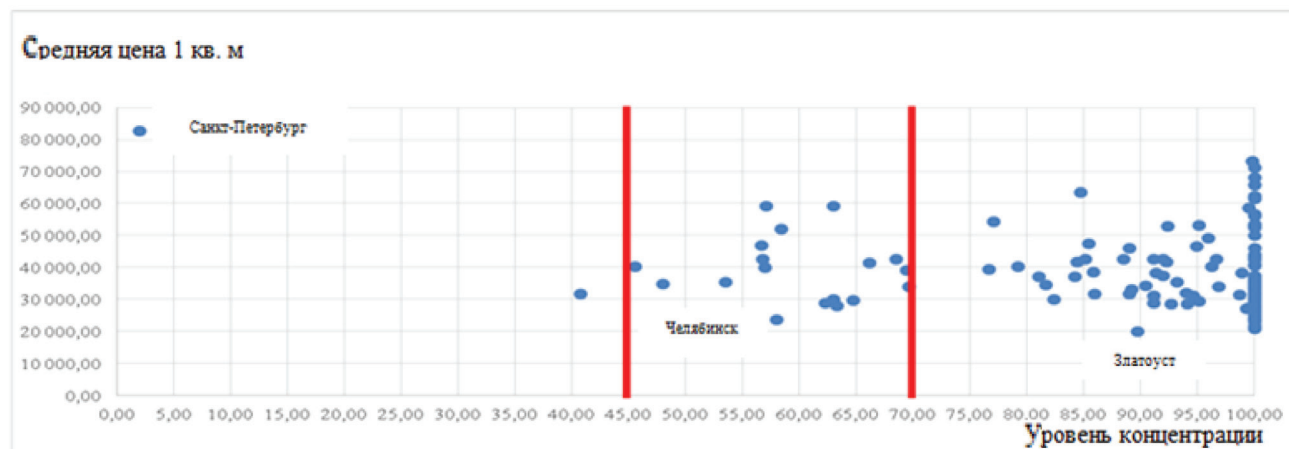


Рис. 2. Сведения об уровне концентрации и среднем уровне цен 1 кв. м первичного жилья экономкласса на территории Российской Федерации за 2012 год

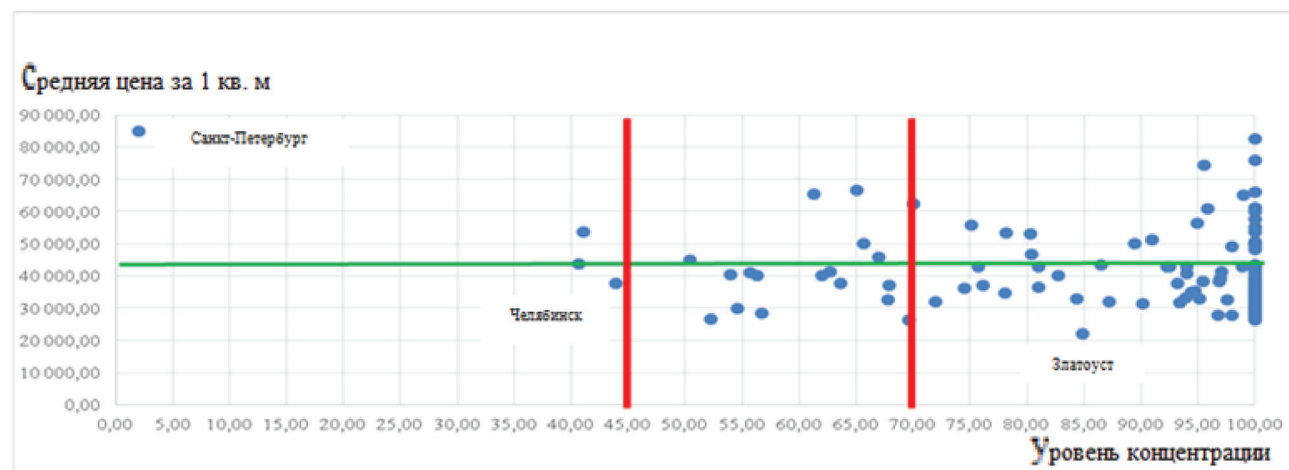


Рис. 3. Сведения об уровне концентрации и среднем уровне цен 1 кв. м первичного жилья экономкласса на территории Российской Федерации за 2013 год

# АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ

РЫНОК ПЕРВИЧНОГО ЖИЛЬЯ ЭКОНОМКЛАССА



Рис. 4. Рейтинг субъектов Российской Федерации

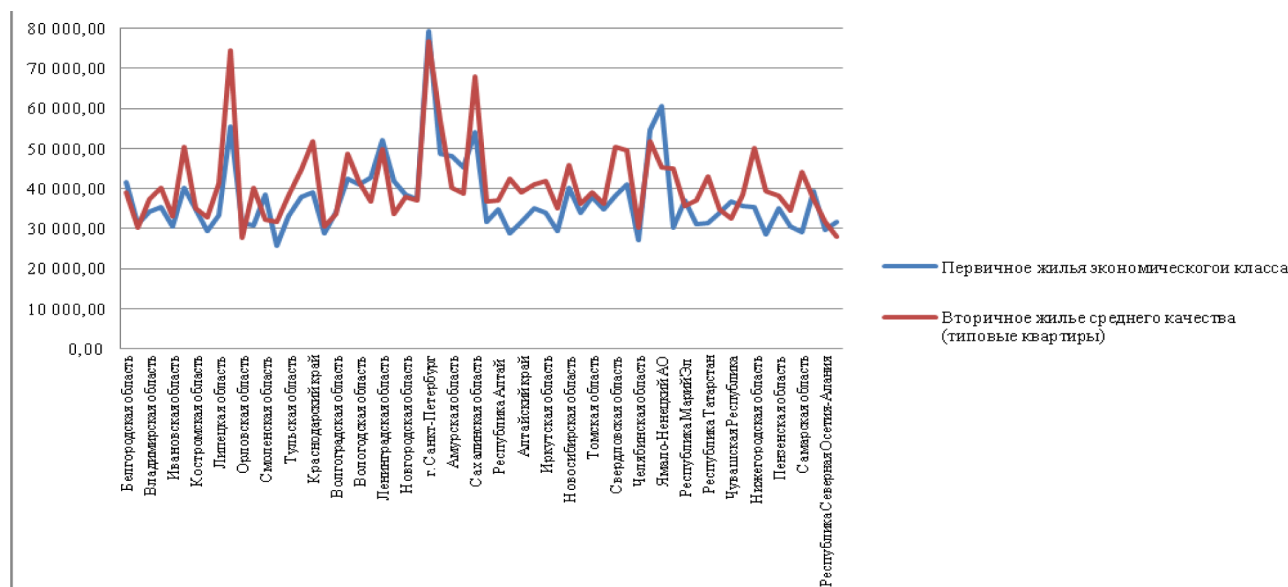


Рис. 5. Сравнительный анализ средней цены 1 кв. м первичного жилья экономкласса и цены 1 кв. м вторичного жилья среднего качества ( типовые квартиры), 2011–2013 гг.

В результате проведенного исследования было установлено, что наиболее дорогое жилье — в Московской, Сахалинской, Ленинградской областях, в городе Санкт-Петербурге, в Ханты-Мансийском АО — Югра, Ямало-Ненецком АО.

Согласно рейтингу социально-экономического положения субъектов Российской Федерации по итогам 2013 года, подготовленному экспертами рейтингового агентства «РИА Рейтинг» на основе агрегирования ключевых показателей регионального развития, указанные субъекты Российской Федерации (за исключением Сахалинской области) на протяжении 2011–2013 годов входили в десятку

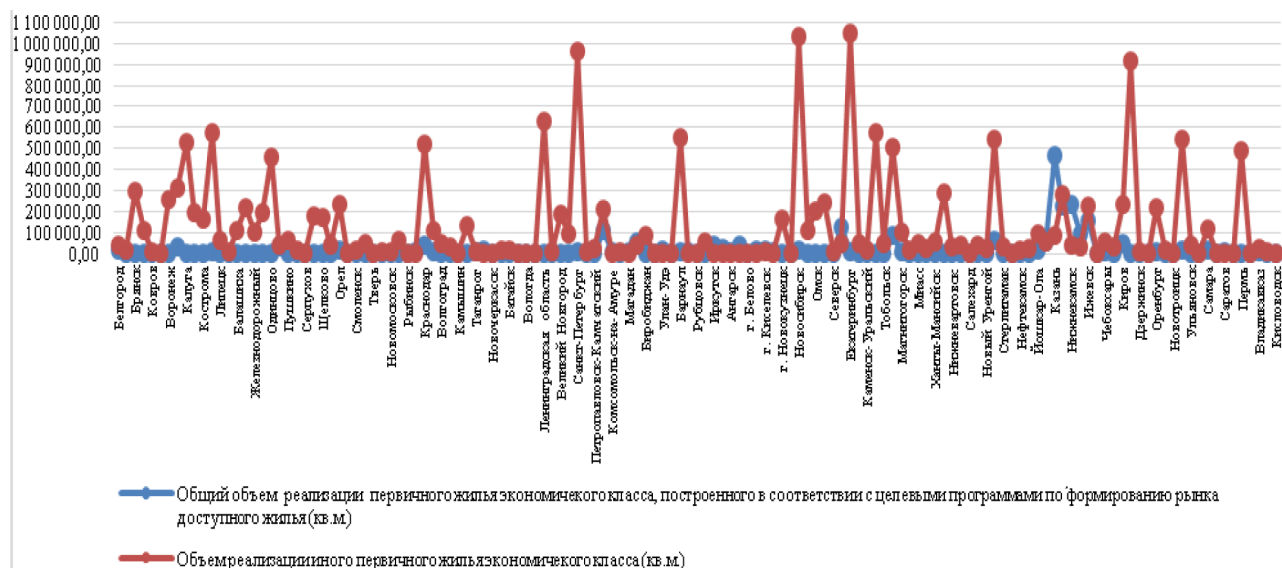
наиболее развитых субъектов Российской Федерации (рис. 4).

Таким образом, одним из факторов, влияющих на уровень цен 1 кв. м жилья, является уровень социально-экономического развития и инвестиционной привлекательности региона, в котором оно расположено.

Высокая стоимость 1 кв. м первичного жилья экономического класса в Сахалинской области обусловлена экономико-географическим положением указанного субъекта, особенностями организации строительного процесса, доставки строительных материалов.

# АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ

РЫНОК ПЕРВИЧНОГО ЖИЛЬЯ ЭКОНОМКЛАССА



**Рис. 6.** Сведения об объемах реализации первичного жилья экономического класса, построенного в соответствии с целевыми программами по формированию рынка доступного жилья, и объемах реализации первичного жилья экономического класса, 2011–2013 гг.

Необходимо отметить, что на уровень цен на первичном рынке жилья (готовых новостроек) в значительной степени влияет и уровень цен, сложившийся на вторичном рынке жилья, что наглядно показано на рисунке 5.

Строительство и реализация жилья экономического класса осуществляется застройщиками как в рамках исполнения целевых жилищных программ с привлечением бюджетных средств, так и самостоятельно. При этом основную долю на первичном рынке жилья экономкласса составляет жилье, построенное без привлечения бюджетных средств.

В ходе исследования удалось установить, что наиболее активно реализация жилищных программ в 2011–2013 годах шла в таких субъектах Российской Федерации, как Хабаровский край, Курганская и Челябинская области, Республика Татарстан, Удмуртская Республика. Отметим, что уровень цен 1 кв. м жилья экономического класса в указанных субъектах Российской Федерации был ниже, чем в иных субъектах данных федеральных округов (рис. 6).

Здесь следует уточнить, что одним из наиболее распространенных способов приобретения жилья гражданами является инвестиционное участие дольщиков в проектах капитального строительства жилых домов. Результаты проведенного анализа показали, что лидирующие позиции по объемам реализации объектов долевого строительства в 2011–2013 годах занимала Ленинградская область. Этот факт обуславливается высоким уровнем экономического развития региона, его инвестиционной привлекательностью, а также жилищной политикой органов власти, стимулирующей развитие

строительной отрасли, в том числе в части предоставления земельных участков.

В ходе исследования антимонопольным органом были определены хозяйствующие субъекты, имеющие собственное производство либо входящие в одну группу лиц с организациями, осуществляющими производство строительных материалов. Вместе с тем из проведенного анализа следует, что уровень цен 1 кв. м жилья у данных хозяйствующих субъектов соответствует средним ценам 1 кв. м жилья, сложившимся на рынке.

В целях определения структуры стоимости 1 кв. м жилья антимонопольным органом был организован опрос хозяйствующих субъектов, действующих на рынках первичного жилья экономического класса. Обработка собранных сведений дала возможность установить среднюю стоимость затрат в стоимости 1 кв. м жилья (рис. 7):

- затраты на строительные-монтажные работы — 70,6% (максимальный процент);
- затраты на подключение и строительство внешних сетей — 8,8%;
- затраты на право владения земельными участками — 6,5%;
- затраты на проектно-изыскательные работы — 3,7%;
- затраты, связанные с привлечением финансовых средств для строительства, — 3,9%;
- административно-управленческие расходы — 3,3%;
- коммерческие расходы — 1,8%;
- иные расходы — 1,4%.

По результатам проведенного исследования антимонопольным органом сделан вывод о необходимости проверки деятельности органов



Рис. 7. Средняя стоимость затрат в стоимости 1 кв. м жилья, %

государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в части установления административных процедур с учетом Исчерпывающего перечня процедур в сфере жилищного строительства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 № 403. Кроме того, желательно организовать проверки деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, связанных с передачей прав в отношении земельных участков хозяйствующим субъектам с государственным и муниципальным участием на предмет соблюдения требований антимонопольного законодательства.

Все большую популярность на рынке жилья экономического класса приобретает малоэтажное жилищное строительство в специализированных коттеджных поселках, удаленных от мегаполисов и автомагистралей. Этот сегмент рынка жилья требует детального изучения, поскольку является альтернативой многоэтажному жилищному строительству и способен оказывать влияние на рынок жилья экономического класса в целом.

Уровень цен на первичном рынке жилья экономического класса напрямую связан с ситуацией на вторичном рынке жилья, а соотношение объема сделок в среднем по Российской Федерации составляет 30% к 70%. Таким образом, «административное» удешевление нового жилья может привести к созданию условий, способствующих спекуляции уже на рынке реализации жилья, а социальная функция государства по обеспечению граждан доступным и комфортным жильем останется нереализованной.

Снижение стоимости нового жилья экономического класса, в свою очередь, возможно при приведении в равновесие количества сделок на рынках первичного и вторичного жилья, а этого можно добиться путем существенного увеличения объема строительства нового жилья экономического класса.

**Самордина В. И.,**  
консультант отдела  
контроля строительства  
Управления контроля строительства  
и природных ресурсов ФАС России

# Российское конкурентное право и экономика

ЧАСТЬ 3

№ 4(17) 2015

**Особенности привлечения лица к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства** рассматриваются в одноименной статье, подготовленной консультантом отдела судебной работы Правового управления ФАС России **Алиной Олеговной Зайцевой**.

Опыт Евросоюза по законодательному закреплению принципов сетевой нейтральности оценивается в статье **«Принципы и подходы к регулированию сетевой нейтральности»** кандидата физико-математических наук руководителя программы «МВА-Телеком» бизнес-школы «МИРБИС», директора по развитию ООО «Миннова» **Евгения Борисовича Соломатина**.

В статье начальника отдела финансовых рынков и рекламы Кировского УФАС России **Нatalьи Валерьевны Метелёвой** **«Роль экспертных советов в административной и судебной практике по делам о нарушении антимонопольного и рекламного законодательства»** анализируются возможности повышения эффективности государственного контроля соблюдения законодательства Российской Федерации о рекламе при помощи такого инструмента, как экспертный совет, а также сравниваются мнение экспертного совета и экспертное заключение относительно их весомости и допустимости в качестве доказательства при рассмотрении дел в судах.



# ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ЛИЦА К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В настоящее время одним из наиболее эффективных способов воздействия на лиц, совершивших антимонопольное правонарушение, является закрепленная в действующем законодательстве возможность привлечения правонарушителей к административной ответственности.

**С**оставы правонарушений, предусматривающие административную ответственность за нарушение антимонопольного законодательства, закреплены в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup>.

В конкурентном праве дается классификация предусмотренным КоАП РФ составам антимонопольных правонарушений. Все виды административных правонарушений, предусмотренных за нарушение антимонопольного законодательства, разделяются на две группы:

1) правонарушения, связанные с непосредственным нарушением антимонопольных требований, устанавливающих запреты на антиконкурентное поведение соответствующих субъектов (стст. 14.9, 14.31–14.33, 14.40, гл. 14 КоАП РФ);

2) правонарушения, связанные с нарушением норм антимонопольного законодательства, обеспечивающих реализацию контрольно-надзорных функций антимонопольных органов в сфере защиты конкуренции (стст. 19.5, 19.8 гл. 19 КоАП РФ)<sup>2</sup>.

Необходимо обратить внимание на целесообразность и практическую значимость разделения всех административных правонарушений, предусмотренных за нарушение антимонопольного законодательства, на эти две группы.

Указанные составы правонарушений располагаются в разных главах КоАП РФ: в частности, глава 14 КоАП РФ посвящена административным правонарушениям в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций, а глава 19 — административным правонарушениям против порядка управления. Кроме того, различается и порядок привлечения лица к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

Дела о нарушении требований антимонопольного законодательства, предусмотренных главой 19 КоАП РФ, возбуждаются в общем порядке.

Согласно части 1 статьи 28.1 КоАП РФ поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются, например, непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, или поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Таким образом, при обнаружении антимонопольным органом признаков нарушения статьи 19.5 КоАП РФ (невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль)) или статьи 19.8 КоАП РФ (непредставление ходатайств, уведомлений (заявлений), сведений (информации) в федеральный антимонопольный орган, его территориальные органы) антимонопольный орган должен сразу возбудить дело об административном правонарушении в соответствии с процессуальным порядком, предусмотренным КоАП РФ.

Вместе с тем для возбуждения административных дел за нарушение антимонопольных требований

**Дела о нарушении требований антимонопольного законодательства, предусмотренных главой 19 КоАП РФ, возбуждаются в общем порядке.**

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.11.2015).

<sup>2</sup> Гаврилов Д.А., Пузыревский С.А., Серегин Д.И. Конкурентное право: Учеб. М.: Норма, 2015. С. 356.



**Для возбуждения административных дел за нарушение антимонопольных требований по статьям главы 14 КоАП РФ предусмотрен особый порядок привлечения лиц к административной ответственности.**

по статьям главы 14 КоАП РФ предусмотрен особый порядок привлечения лиц к административной ответственности.

Согласно части 1.2 статьи 28.1 КоАП РФ, поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.9, 14.31–14.33 КоАП РФ, является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Таким образом, возбуждение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.9 КоАП РФ (Ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления), 14.31 КоАП РФ (Злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке), 14.31.2 КоАП РФ (Манипулирование ценами на оптовом и (или) розничных рынках электрической энергии (мощности)), 14.32 КоАП РФ (Заклучение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление

**Законодателем установлена так называемая дуалистическая модель привлечения виновного лица к административной ответственности за нарушение требований антимонопольного законодательства.**

ограничивающих конкуренцию согласованных действий, координация экономической деятельности), 14.33 КоАП РФ (Недобросовестная конкуренция), невозможно без принятия комиссией антимонопольного органа решения, подтверждающего факт совершения лицом нарушения антимонопольного законодательства.

Необходимо отметить, что антимонопольные статьи главы 14 КоАП РФ составлены таким образом, что содержание объективной стороны правонарушения может быть понятным только при обращении к соответствующим положениям-запретам Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>3</sup>.

В данном случае законодательство об административных правонарушениях использует бланкетные нормы. Так, статьи 14.31, 14.32, 14.33, 14.9 КоАП РФ не содержат подробного описания нарушений, ограничиваясь указанием наименования деяний — злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением на рынке, недобросовестная конкуренция, ограничение конкуренции органами власти и т.д. Раскрытие же содержания элементов составов указанных правонарушений возможно только при обращении к системе запретов в отношении поведения хозяйствующих и властных субъектов, установленной в антимонопольном законодательстве<sup>4</sup>.

Таким образом, законодателем установлена так называемая дуалистическая модель привлечения

<sup>3</sup> Далее – Закон о защите конкуренции.

<sup>4</sup> Писенко К.А. Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства // Конкурентное право. 2013. № 4.



**В целях экономии сил и средств, а также преодоления повторности рассмотрения представляется целесообразным объединение процедур рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и рассмотрения дела об административном правонарушении.**

виновного лица к административной ответственности за нарушение требований антимонопольного законодательства.

Дуализм в данном случае заключается в механическом соединении в один процесс двух групп административных процедур. Одна группа установлена в Законе о защите конкуренции и принятых в соответствии с ним подзаконных актах, другая — в КоАП РФ. Первая закреплена в главе 9 Закона о защите конкуренции и называется процедурой рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства, вторая — в процессуальных нормах КоАП РФ о возбуждении и рассмотрении дел об административных правонарушениях. Обе процедуры механически связываются между собой положением статьи 28.1 КоАП РФ, устанавливающей, что поводом к возбуждению дел по антимонопольным статьям главы 14 КоАП РФ является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Писенко К.А., Бадмаев Б.Г., Казарян К.В. Антимонопольное (конкурентное) право: Учеб. СПС КонсультантПлюс. 2014. С. 185.

Необходимо отметить, что и порядок привлечения лица к административной ответственности, и предшествующий ему порядок рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства являются достаточно длительными процессами. Так, с момента поступления в антимонопольный орган заявления и до момента вынесения комиссией антимонопольного органа решения срок рассмотрения заявления и в последующем дела о нарушении антимонопольного законодательства может достигать одного года, аналогично годичный срок давности привлечения лица к административной ответственности предусмотрен частью 6 статьи 4.5 КоАП РФ. Таким образом, с момента поступления заявления в антимонопольный орган и до момента привлечения виновного лица к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства общий срок рассмотрения может составить около двух лет.

В целях экономии сил и средств, а также преодоления повторности рассмотрения представляется целесообразным объединение этих двух процедур: процедуры рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и процедуры рассмотрения дела об административном правонарушении.

Необходимость соединения указанных процедур в рамках одного производства отмечается многими авторами. В частности, Н.И. Клейн указывает, что установленные комиссией по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства факты нарушения антимонопольного законодательства уже отражены в решении комиссии,



принятом в процессе производства, регулируемого Законом о защите конкуренции. В связи с этим возникает вопрос о правовом значении решений, принятых по правилам Закона о защите конкуренции для производства по делам, возбужденным по установленным КоАП РФ правилам.

Н.И. Клейн также полагает, что решению антимонопольного органа возможно придать правовое значение протокола, который должен составляться в соответствии со статьей 28.2 КоАП РФ должностным лицом, уполномоченным составлять протокол<sup>6</sup>.

И.В. Башлаков-Николаев, в свою очередь, предлагает оставить в рамках Закона о защите конкуренции подготовительные и предварительные меры, такие как анализ рынка, установление доминирующего положения и т.д., а в рамках административного процесса, регулируемого КоАП РФ, осуществлять рассмотрение дела об административном правонарушении<sup>7</sup>. Для этого, по мнению автора, необходимо продлить сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях в сфере защиты конкуренции, а сроки привлечения к ответственности увеличить до трех лет. Именно такой срок установлен статьей 41.1 Закона о защите конкуренции в качестве срока давности рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Вместе с тем соединение указанных процедур в рамках рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства позволит в значительной

степени сократить срок рассмотрения дела, а также упростить данную процедуру, наделив комиссию антимонопольного органа при вынесении решения, содержащего выводы о наличии в действиях лица нарушения антимонопольного законодательства, полномочием привлечения виновных лиц к административной ответственности.

В таком случае представляется целесообразным и возможным выполнение всех необходимых процедур, которые в настоящий момент проводятся антимонопольным органом при возбуждении дела об административном правонарушении (например, запрос выручки для расчета оборотного штрафа, установление должностного лица, виновного в совершении нарушения антимонопольного законодательства), в рамках рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Необходимо отметить, что соединение процедуры рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и процедуры рассмотрения дела об административном правонарушении в рамках процедуры рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства позволит устранить имеющееся на данный момент дублирование совершаемых антимонопольным органом аналогичных действий, а также существенно снизит нагрузку как на работников антимонопольных органов, так и на судебную систему в целом.

**Зайцева А. О.**,  
консультант отдела судебной работы  
Правового управления  
ФАС России

<sup>6</sup> Клейн Н.И. Защита публичного правопорядка и гражданских прав при нарушении антимонопольного законодательства // Закон. 2008. № 2.

<sup>7</sup> Башлаков-Николаев И.В. Особенности привлечения хозяйствующих субъектов и их должностных лиц к административной ответственности в сфере защиты конкуренции // Административное право и процесс. 2013. № 12.

# ПРИНЦИПЫ И ПОДХОДЫ К РЕГУЛИРОВАНИЮ СЕТЕВОЙ НЕЙТРАЛЬНОСТИ

## ОПЫТ ЕВРОСОЮЗА 2009–2015

Рост важности принципа сетевой нейтральности связан с тем, что в наши дни Интернет стал открытой платформой с минимальными барьерами доступа как для конечных пользователей, так и для провайдеров контента и услуг, а также для разработчиков приложений и интернет-провайдеров.

**С**ложившаяся в настоящее время в ЕС система регулирования стимулирует пользователей активно потреблять услуги доступа в Интернет и различные сервисы, развивающиеся на основе Интернета, распространять информацию, а также пользоваться многочисленными приложениями, как в фиксированных, так и в мобильных сетях.

При разработке в ЕС «Третьего Телекоммуникационного пакета»<sup>1</sup>, принятого в 2009 году, серьезные дискуссии вызвали вопросы, связанные с принципом сетевой нейтральности. В соответствии с этим принципом розничные интернет-провайдеры первого уровня, непосредственно предоставляющие конечным пользователям доступ в Интернет, а также «оптовые» интернет-провайдеры более высоких уровней не должны ни технологически, ни финансово ограничивать возможность потребления контента, услуг и приложений на основе Интернета, предоставляемых любыми сервис- и контент-провайдерами.

Таким образом, были запрещены все возможные необоснованные ограничения, например, частичная или полная блокировка доступа, контроль скорости доступа и объема потребленного трафика, ввод градационных тарифов и т.д. Интернет-провайдеры не имели права требовать от контент- и сервис-провайдеров дополнительных платежей и устанавливать более высокую цену за обеспечение более высокой скорости доступа к конечным пользователям и ставить их таким образом в неравные конкурентные условия по сравнению с другими игроками. Равные по функциональности и параметрам качества сервисы должны были предоставляться пользователям

<sup>1</sup> Далее — Третий пакет. Директива Европейского парламента и Совета ЕС 2009/136/ЕС от 25 ноября 2009 г. «В отношении обработки персональных данных и защиты конфиденциальности в секторе электронных средств связи (Директива о конфиденциальности и электронных средствах связи)». Опубликовано в Официальном журнале (далее — ОЖ). № L 201. 31.07.2002. С. 37.

**В процессе обсуждения Третьего пакета высказывались опасения, что ограничения со стороны интернет-провайдеров могут стать реальной проблемой в условиях монопольного рынка доступа.**

по сравнимой цене. Провайдеров обязали брать плату только за доступ, не давая преференций никому из контент- и сервис-провайдеров.

В процессе обсуждения Третьего пакета высказывались опасения, что ограничения со стороны интернет-провайдеров могут стать реальной проблемой в условиях монопольного рынка доступа. Более того, в такой дискриминации заинтересованы вертикально интегрированные компании, которые производят и/или агрегируют контент (например, видео), продают его и одновременно имеют огромную базу конечных пользователей, которым они предоставляют доступ в Интернет. Безусловно, таким компаниям выгодно ограничить доступ «своих» пользователей к контенту конкурентов.

Против принципа полной сетевой нейтральности активно выступили операторы, инвестирующие огромные средства в развитие транспортной инфраструктуры и последней мили до абонентов, которые были против использования их сети на бесплатной основе со стороны крупных интернет-платформ и игроков типа *Amazon, Google, Facebook*, а также OTT-сервисов.

Операторы настаивали на включении поправки, дающей возможность управлять трафиком (в противовес желанию Еврокомиссии обеспечить полную сетевую нейтральность). В итоге была принята компромиссная формулировка, устраивающая всех участников: «Контракт с пользователем должен содержать в явной, детальной и понятной для понимания форме информацию, касающуюся любых

**В Предложениях в рамках принципа сетевой нейтральности впервые в практике ЕС планируется обязать телеком-операторов не давать приоритета различным типам трафика при обработке, а также не блокировать его.**

ограничений, которые может наложить провайдер в отношении возможности пользователя иметь доступ, использовать или распространять законный контент или предоставлять разрешенные в соответствии с действующим законодательством приложения и услуги».

Парадокс состоял в том, что суть таких ограничений не была явно сформулирована, а это оставляло операторам определенную свободу действий. Вместо прямого указания на ограничения (термин *restrictions*) использовался обтекаемый термин *conditions limiting access to*, то есть оператор обязан лишь информировать о наличии «условий, ограничивающих доступ к» и/или использованию услуг и приложений.

Наибольшая активность наблюдалась со стороны американских телеком-операторов, в особенности *AT&T* и *Verizon*, которые стремились закрепить в Европейском законодательстве возможность использовать интеллектуальные методы управления трафиком данных и его обработки в широкополосных сетях связи.

Несмотря на все компромиссы, в итоге основные принципы сетевой нейтральности были закреплены в Третьем пакете, хотя в нем оставалось окно возможностей для операторов связи по управлению трафиком.

После 2009 года принципы сетевой нейтральности в ЕС были уточнены и более подробно сформулированы в ряде законодательных актов, в том числе *Commission declaration on net neutrality 2009/C 308/022* и *The open internet and net neutrality in Europe 2013/C 153 E/153*.

В 2015 году в ЕС был принят новый документ — «Предложение по введению мер относительно открытого Интернета и внесению изменений в Регламент № 531/2012 по роумингу на публичных мобильных сетях на территории ЕС»<sup>4</sup>. Заметим, что термин *открытый Интернет* в нем рассматривается как аналог термина *сетевая нейтральность*.

В Предложениях в рамках принципа сетевой нейтральности впервые в практике ЕС планируется обязать телеком-операторов не давать приоритета различным типам трафика при обработке,

а также не блокировать его. Такие действия направлены, в частности, на исключение блокировки со стороны мобильных операторов сервисов на основе *VoIP* (OTT сервисов типа *Skype*, *Viber*, *Whats App* и т.д.).

В соответствии с новой директивой любое управление трафиком может быть обусловлено только технологическими, а не коммерческими причинами. Например, блокировка трафика должна быть возможна только по ясным и заранее прописанным в законе причинам, таким, например, как кибератаки или же ситуации, связанные с временной или непредсказуемой перегрузкой сети, с недопущением доступа к контенту с детской порнографией. При этом сохранен принцип, в соответствии с которым пользователи имеют право на доступ и распространение контента в сети Интернет по своему выбору.

Отметим, что допускается заключение соглашений и специальных условий пропуска трафика для организации специальных сервисов при условии сохранения условий доступа к сети для обычных пользователей. Такие сервисы могут возникнуть, например, в сфере телемедицины (дистанционное проведение операций по видеосвязи) или сервисов для автомобилей (*connected cars*).

Такие компании, как *Deutsche Telekom*, *Orange* и *Telecom Italia* выступили против усиления принципа сетевой нейтральности, поскольку были заинтересованы в более мягком законодательстве и подходе к управлению трафиком, что оставляло потенциальную возможность получения дополнительного дохода. Однако интернет-общественность выступила за нейтральность, поскольку возможность приоритизации трафика в перспективе может привести к появлению «двухскоростного» Интернета, что даст преимущества отдельным игрокам, использующим технологию глубокого анализа пакетов данных *DPI (Deep Package Inspection)*.

Принятые правила сетевой нейтральности способны помочь стартапам, которые выводят свой бизнес в Интернет или занимаются интернет-торговлей. Мелким игрокам должны быть предоставлены равные возможности по сравнению с крупными игроками по условиям доступа к их веб-сайтам, не позволяющим последним иметь привилегированный доступ к конечным клиентам за счет покупки приоритетного трафика и замедления скорости доступа к сайтам и интернет-приложениям мелких игроков.

**Соломатин Е. Б.**,  
канд. физ.-мат. наук,  
руководитель программы «МВА-Телеком»  
бизнес-школы «МИРБИС»,  
директор по развитию  
ООО «Миннова»

<sup>2</sup> Документ доступен по ссылке: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:308:0002:0002:EN:PDF>.

<sup>3</sup> Документ доступен по ссылке: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:153E:0128:0132:EN:PDF>.

<sup>4</sup> Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down measures concerning open internet and amending Regulation (EU) No 531/2012 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2012 on roaming on public mobile communications networks within the Union. Текст доступен по ссылке <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10409-2015-REV-1/en/pdf>.

# РОЛЬ ЭКСПЕРТНЫХ СОВЕТОВ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ И СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ

## ПО ДЕЛАМ О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО И РЕКЛАМНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В целях повышения эффективности государственного контроля соблюдения законодательства Российской Федерации о рекламе три года назад был создан Экспертный совет по применению законодательства РФ о рекламе при Кировском УФАС России<sup>1</sup>. Приказом Кировского УФАС России № 12-О от 20.03.2012 утверждено Положение об Экспертном совете по применению законодательства о рекламе<sup>2</sup>.

**С**огласно Положению, Экспертный совет является консультативно-совещательным органом при Управлении Федеральной антимонопольной службы по Кировской области.

Мнение Экспертного совета носит рекомендательный характер и представляется в антимонопольный орган для принятия решений о соответствии рекламы требованиям законодательства Российской Федерации, реализации государственной политики в области контроля соблюдения рекламного законодательства и подготовки предложений по совершенствованию законодательства о рекламе.

Основными задачами Экспертного совета являются:

- экспертиза и оценка содержания рекламы, представленной на рассмотрение Экспертного совета;
- оценка воздействия рекламы на потребителей рекламной информации;
- экспертиза соответствия действительности данных, сообщаемых в рекламе;
- взаимодействие с органами саморегулирования рекламы, ассоциациями и общественными объединениями профессиональных участников рекламного рынка;
- подготовка методических, аналитических и информационных материалов для субъектов рекламной деятельности;
- подготовка материалов для публикации в средствах массовой информации по актуальным вопросам регулирования и государственного контроля рекламной деятельности;

- подготовка предложений в ФАС России по совершенствованию законодательства о рекламе.

В состав Экспертного совета по применению законодательства о рекламе входят представители Управления Федеральной антимонопольной службы по Кировской области, представители органов местного самоуправления, научных и общественных организаций, эксперты и специалисты в отдельных областях знаний. Заседания Экспертного совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в три месяца.

Наиболее часто поднимаемые на заседаниях Совета вопросы касаются рекламы алкоголя (возможность отнесения объекта рекламирования к алкогольной продукции), использования в рекламе оскорбительных образов (неэтичная реклама), недостоверной рекламы (реклама, содержащая искажающую смысл информацию), классификации распространяемых модулей (возможность отнесения модуля к вывеске или рекламе).

Специфика рассматриваемой тематики показывает, что помощь Экспертного совета необходима в тех случаях, когда установление факта нарушения рекламного законодательства связано с оценочными понятиями, такими как непристойный и оскорбительный образ, искажение смысла информации, введение в заблуждение, формирование негативного отношения, наличие побуждающих мотивов, некорректность сравнений и т.д.

Поскольку как рекламное, так и антимонопольное законодательство содержат достаточно много оценочных понятий, мнение членов Экспертного совета считается очень важным.

<sup>1</sup> Далее также Экспертный совет, Совет.

<sup>2</sup> Далее также Положение.

**С точки зрения гражданского и арбитражного судопроизводства позиция Экспертного совета принимается в качестве доказательства по делу и оценивается в совокупности с иными собранными материалами.**

С точки зрения гражданского и арбитражного судопроизводства позиция Экспертного совета принимается в качестве доказательства по делу и оценивается в совокупности с иными собранными материалами. Следует отметить, что в практике Кировского УФАС России существуют примеры использования мнения Экспертного совета в качестве доказательства нарушения законодательства.

Так, например, ООО «Аэропорт Победилово» была распространена статья «Контракт любой ценой», содержащая негативную информацию о конкуренте ООО «Вяткаавиа» и его товаре, в которой ставилось под сомнение качество оказываемых этой компанией услуг.

Члены Экспертного совета посчитали, что сведения, опубликованные в статье, создают определенное негативное общественное мнение и пропагандируют превосходство одной компании — ОАО «Кировавиа» — над другими — ООО «Вяткаавиа» и «Ижевский клуб» ДОСААФ России. Кроме того, в статье присутствуют выражения, направленные на дискредитацию деловой репутации конкурента.

На основании представленных документов Кировским УФАС России было принято решение № 4/04-12 о признании в действиях ОАО «Аэропорт Победилово» (на момент возбуждения дела ООО «Кировское авиапредприятие») факта нарушения пункта 1 части 1 статьи 14 Федерального закона «О защите конкуренции», который выразился в распространении ложных, неточных или искаженных сведений, способных причинить убытки конкуренту (ООО «Вяткаавиа») либо нанести ущерб его деловой репутации при размещении в газете публикации «Контракт любой ценой».

Решение антимонопольного органа было обжаловано в Арбитражный суд Кировской области. Суд поддержал позицию Кировского УФАС России, в том числе в качестве доказательства им было принято мнение членов Экспертного совета. В результате решение антимонопольного органа оставлено в силе<sup>3</sup>.

Достаточно неординарная ситуация сложилась относительно заключения Экспертного совета

**Если проводить анализ по России в целом, то в большинстве случаев позиция экспертных советов используется в судебной практике при доказывании факта нарушения по части 6 статьи 5 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе».**

по видеороликам рекламы дверей «ТОРЭКС». На заседании Совета, состоявшемся 12.12.2012, большинством было высказано мнение, что данная реклама побуждает к противоправным действиям (кража чужого имущества), а также создает преимущество конкретного товара перед находящимися в обороте товарами других производителей.

На основании заключения Экспертного совета Кировского УФАС России Управлением Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области было принято решение о признании вышеуказанной рекламы ненадлежащей и о нарушении ООО «ТОРЭКС» пункта 1 части 3 и пункта 1 части 4 статьи 5 Федерального закона «О рекламе».

В ходе судебного разбирательства в суде первой инстанции по делу № А27-8254/2013 было проведено четыре экспертизы, мнения разделились: две экспертизы в своих выводах совпали с мнением Экспертного совета, две другие — заняли противоположную позицию.

Судом первой инстанции 12.12.2014 требования заявителя были удовлетворены, решение антимонопольного органа отменено. Однако апелляционная инстанция поддержала позицию Саратовского УФАС России, признав рекламу несоответствующей Федеральному закону «О рекламе». После рассмотрения данного дела Арбитражным судом Поволжского округа и его возврата на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции решение суда осталось неизменным: спорная реклама является ненадлежащей<sup>4</sup>.

Если проводить анализ по России в целом, то в большинстве случаев позиция экспертных советов используется в судебной практике при доказывании факта нарушения по части 6 статьи 5 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе», то есть использования в рекламе бранных слов, непристойных и оскорбительных образов, сравнений и выражений, в том числе в отношении пола, расы, национальности, профессии, социальной категории, возраста, языка человека и гражданина, официальных государственных символов (флагов, гербов, гимнов), религиозных символов, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия.

При рассмотрении вышеуказанных категорий дел и в обоснование выводов о законности решений антимонопольных органов с учетом позиции экспертного совета судами делается ссылка на пункт 16 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 08.10.2012 № 58 «О некоторых вопросах практики

<sup>4</sup> Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.06.2015 по делу № А57-8254/2013.



**Для признания рекламы неэтичной не требуется изучение единогласного мнения или мнения абсолютного большинства потребителей рекламы, достаточно установить наличие значимого количества людей, воспринимающих рекламу как неэтичную.**

применения арбитражными судами Федерального закона «О рекламе»<sup>5</sup>.

Согласно положениям данного Постановления, при решении вопроса об отнесении тех или иных слов, использованных в рекламе, к числу бранных слов или образов, сравнений и выражений к числу непристойных (то есть крайне предосудительных и недопустимых ввиду неприличия) и (или) оскорбительных (то есть способных причинить обиду) специальных знаний, как правило, не требуется. В связи с этим неназначение судом соответствующей экспертизы само по себе не является основанием для отмены судебного акта. Для признания рекламы неэтичной необязательно изучение единогласного мнения или мнения абсолютного большинства потребителей рекламы, достаточно установить наличие значимого числа людей, воспринимающих рекламу как неэтичную.

Позиция Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа по делу № А11-6284/2012 подтверждает, что в качестве доказательства принимается и мнение целевой аудитории, по отношению к которой реклама может быть оскорбительна (религиозная организация), и позиция экспертного совета, поскольку его члены (потребители спорной рекламы) дают оценку спорной рекламы с учетом восприятия информации, которое характерно для ее потребителей.

Положительная судебная практика по применению в работе антимонопольного органа решений экспертного совета складывается и в других регионах. В качестве примера можно привести следующее дело. Вологодским УФАС России 23.12.2012 принято решение, которым была признана ненадлежащей следующая реклама: «*ANTIFREEZE Sibiria*. Официальный дистрибьютор — ООО «Автомир», Вологда, Советский 115, (8172) 767-195. Со мной — не замерзнешь!». Текст дополняло изображение полуобнаженной девушки вблизи автомобильной дороги. Решение Вологодского УФАС России было обжаловано в суд.

Суд согласился с антимонопольным органом в том, что внимание потребителей данной рекламы к товару формируется не описанием его свойств и качества (температурные характеристики антифриза приведены мелким шрифтом), а изображением полуобнаженной девушки с двусмысленной надписью «Со мной — не замерзнешь!» в области бедер без какой-либо пристойной привязки

<sup>5</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20.05.2013 по делу № А78-7028/2012.

данного образа к объекту рекламирования, что противоречит требованиям части 6 статьи 5 Закона о рекламе.

В решении суда отмечено, что спорная реклама была вынесена на обсуждение экспертного совета, члены которого высказали свое мнение по восприятию рекламы в качестве потребителей, расценив ее как ненадлежащую, что является надлежащим доказательством<sup>6</sup>.

При формировании мнения о законности и обоснованности решения антимонопольного органа о признании факта **нарушения части 7 статьи 5 Федерального закона «О рекламе»**, не допускающей рекламу, искажающую смысл информации и вводящую в заблуждение потребителей, судами также достаточно часто учитывается мнение членов экспертного совета.

В качестве примера можно привести постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 20.04.2015 № 09АП-7907/2015 по делу № А40-88083/14. Суд согласился с решением Управления Федеральной антимонопольной службы по Московской области о несоответствии части 7 статьи 5 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» рекламного ролика с заставками: «Цены 50% пополам» и «Спортмастер с удовольствием вместе».

При принятии решения антимонопольным органом было установлено, что ограниченное время трансляции заставки с существенными условиями (*с 1 по 31 июля 2013 скидки до 50% на товары с красно-желтыми ярлыками, количество товара ограничено, в акции не участвуют магазины формата «Дисконт»*) проводимой акции (всего 4 сек.), а также совокупность особенностей визуального и слухового восприятия рассматриваемого рекламного ролика создают ситуацию, при которой часть существенной информации об условиях проводимой акции не воспринимается потенциальными потребителями.

Исследовав обстоятельства дела, суд принял решение о правомерности выводов Комиссии УФАС по Московской области, сделанных с учетом мнения экспертного совета: рассматриваемая реклама выполнена таким образом, что информация о существенных условиях проводимой акции «*Цены пополам*» формально присутствует в рассматриваемой рекламе, однако невозможность восприятия полного текста условий свидетельствует о фактическом отсутствии указанных сведений, а это, в свою очередь, способствует введению потенциальных потребителей в заблуждение относительно объекта рекламирования, а именно: создает впечатление, что на товары, реализуемые в магазинах «Спортмастер», в том числе в магазинах формата

<sup>6</sup> Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.09.2013 по делу № А13-14566/2012.



**Заключение эксперта принимается в большей степени как позиция профессионала относительно рассматриваемых обстоятельств, в то время как заключение экспертного совета воспринимается с точки зрения мнения рядового потребителя.**

«Дисконт», в период с 1 по 31 июля предоставляется скидка 50%.

Нельзя недооценивать роль экспертного совета в рассмотрении такого вопроса, как **оценка распространяемой информации с точки зрения наличия в ней скрытой рекламы.**

Например, в регионе деятельности Астраханского УФАС России и Чукотского УФАС России была выявлена и признана ненадлежащей реклама финансовой услуги проекта «МММ». При рассмотрении дел о законности решений антимонопольных органов суды приняли во внимание позицию Экспертного совета при Федеральной антимонопольной службе России по развитию конкуренции на финансовых рынках, состоявшегося 21.01.2012, на заседании которого схема «МММ-2011» была признана финансовой пирамидой. Именно это обоснование представили суды на довод заявителей

об отсутствии в рекламе такого объекта рекламирования, как финансовая организация и оказываемая ею финансовая услуга<sup>7</sup>.

Если сравнивать мнение экспертного совета и экспертное заключение относительно их весомости и допустимости в качестве доказательства при рассмотрении судебных дел, то анализ судебной практики показывает, что судами данные документы принимаются во внимание при вынесении решения и оцениваются в качестве допустимых доказательств. Заключение эксперта принимается в большей степени как позиция профессионала относительно рассматриваемых обстоятельств, в то время как заключение экспертного совета воспринимается с точки зрения мнения рядового потребителя.

Так, при рассмотрении дела о нарушении рекламного законодательства 26.08.2013 Иркутским УФАС России была признана ненадлежащей реклама сети мужских клубов «Зажигалка», в которой большую площадь занимает изображение обнаженной женщины (от бедер до шеи), грудь девушка закрывает руками. Реклама сопровождается следующей

<sup>7</sup> Постановление ФАС Дальневосточного округа от 01.03.2013 № Ф03-480/2013 по делу № А80-179/2012, Постановление ФАС Поволжского округа от 13.06.2013 по делу № А06-5796/2012.



текстовой информацией: «Отдых без цензуры в твоём городе!».

При рассмотрении дела суд принял во внимание заключение Экспертного совета по рекламе при Иркутском УФАС России, мотивированно отклонив ссылку общества на заключение комплексной рекламно-искусствоведческой и лингвистической экспертизы № 08-АС-14, с учетом количественного и квалификационного состава Экспертного совета, а также наличия в материалах дела иных доказательств, в совокупности свидетельствующих о нарушении обществом части 6 статьи 5 Закона о рекламе. Апелляционный суд отметил, что вопрос об использовании в рассматриваемой рекламе непристойных оскорбительных образов и выражений является вопросом факта, его решение специальных знаний не требует, следовательно, по общему правилу он может быть разрешен судом с позиции рядового потребителя<sup>8</sup>.

Заключения экспертных советов с рассмотренной позиции могут являться положительным аспектом с точки зрения получения полной доказательной базы. Возможно, оформление результатов заседаний с приложением письменной позиции членов совета повысит значимость такого доказательства в суде.

<sup>8</sup> Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 10.11.2014 по делу N А19-17141/2013.

В настоящее время экспертные советы по применению законодательства о рекламе и по защите конкуренции созданы как при Федеральной антимонопольной службе, так и в большинстве территориальных управлений.

Анализ административной и судебной практики показал, что работа в рамках экспертных советов позволит антимонопольному органу:

- всесторонне изучить и обсуждать возникающие проблемы при применении законодательства о рекламе;
- ознакомиться с мнением потребителей рекламы и учитывать его при принятии решений;
- привлекать профессионалов к решению задач, стоящих перед антимонопольным органом, применять опыт, знания и навыки профессионалов-практиков;
- принимать взвешенные решения.

Положительный эффект от работы экспертных советов несомненно существует, поэтому, по нашему мнению, необходимо укреплять и развивать данный институт.

**Метелёва Н. В.**,  
начальник отдела финансовых рынков и рекламы  
Управления Федеральной антимонопольной службы  
по Кировской области

# Российское конкурентное право и экономика

ЧАСТЬ 4

№ 4(17) 2015

Опыт Липецкого УФАС России по контролю в рамках антимонопольного законодательства соблюдения органами исполнительной власти и органами местного самоуправления обязательных процедур предоставления земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для комплексного освоения в целях жилищного строительства проанализирован в материале «**Антимонопольный контроль в сфере жилищного строительства**», подготовленном руководителем Липецкого УФАС России **Александром Алексеевичем Сешеновым**, главным специалистом-экспертом Липецкого УФАС России **Ириной Юрьевной Смольяниновой** и заместителем начальника отдела антимонопольного контроля на товарных и финансовых рынках Липецкого УФАС России **Татьяной Владимировной Беккер**. Особое внимание авторы статьи уделяют вопросам надлежащего исполнения арендаторами земельных участков своих обязанностей по строительству объектов инженерной инфраструктуры.

В статье «**Сфера энергетики**» заместитель руководителя-начальник отдела контроля ТЭК и связи Краснодарского УФАС России **Ирина Викторовна Иващенко** знакомит читателей с результатами рассмотрения дела № 415/2013 на рынке услуг в сфере электроэнергетики, решение по которому устояло в судах высшей и кассационной инстанций в текущем периоде 2015 года.

В тематической подборке «**25 антимонопольных опечаток, описок и оговорок**» начальник отдела методологии антимонопольного контроля на финансовых рынках Управления контроля финансовых рынков ФАС России **Евгения Жумагазеевна Гайсенова** представляет вниманию читателей сборник курьезных ошибок из официальных документов антимонопольных органов, способных вызвать улыбку не только у искушенных профессионалов, но и у рядовых читателей.

# АНТИМОНОПОЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Доступ на рынок жилищного строительства зависит от получения права на земельный участок, доступ должен быть максимально прозрачным и открытым. Этого можно достичь путем реализации конкурентных процедур на землю.

**Ф**АС России и ее территориальные органы осуществляют проверку соблюдения антимонопольного законодательства в части точности выполнения органами исполнительный власти и органами местного самоуправления обязательных процедур предоставления земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для жилищного строительства, комплексного освоения в целях жилищного строительства и индивидуально-общественного жилищного строительства.

## КОМПЛЕКСНОЕ ОСВОЕНИЕ В ЦЕЛЯХ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Статья 30.2 Земельного Кодекса РФ<sup>1</sup>, определяющая до 1 марта 2015 года особенности предоставления земельных участков для комплексного освоения в целях жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, вступила в силу 10 января 2005 года. Как и статья 30.1, а также статьи 38.1 и 38.2, она была включена в Кодекс ФЗ о введении в действие Градостроительного кодекса, который, в свою очередь, был принят в составе так называемого «жилищного» или «жилищно-строительного пакета» законодательных актов, направленных на оптимизацию процессов жилищного строительства и приобретения жилья и содействие таким образом обеспечению населения России жильем.

Отметим, что если целью включения в ЗК статьи 30.1 было установление некоторых особенностей предоставления земельных участков, принадлежащих государству или муниципальным образованиям, для «точечного», «локального» строительства многоквартирных домов или индивидуального жилищного строительства, то статья 30.2 представляет собой попытку законодателя создать ряд особых правил в интересах регулирования

<sup>1</sup> Далее — ЗК.

**Необходимость включения в ЗК статьи 30.2 вытекала из актуализации в последние годы, особенно в крупных городах России, практических проблем, связанных с застройкой территорий жильем.**

и развития комплексного освоения в целях жилищного строительства земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Необходимость включения в ЗК статьи 30.2 вытекала из актуализации в последние годы, особенно в крупных городах России, практических проблем, связанных с застройкой территорий жильем. Одна из основных в этом списке — обеспечение районов массовой жилой застройки (как, впрочем, и отдельно стоящих многоквартирных жилых объектов или их групп) инженерной и социальной инфраструктурой.

Не секрет, что зачастую большие земельные площади застраиваются жилыми объектами без надлежащей инженерной подготовки территории, без требуемого расчета и учета потребностей населения в социальных объектах, таких как магазины, школы, детские сады, зоны отдыха, учреждения здравоохранения, спортивные зоны и т.д. Известны случаи, когда целые кварталы (микрорайоны) или их значимые части застраивались без предварительной разработки и утверждения проектов детальной планировки и проектов межевания территории (имелась лишь градостроительная (проектная) документация в отношении отдельного земельного участка под строительство).

В результате подобного подхода соответствующие нормативы обеспеченности населения вновь возникающего микрорайона социальной инфраструктурой оказывались нарушенными, а инженерные мощности — перерасходованными, что приводило к возникновению препятствий или ограничений в дальнейшем развитии территорий либо

**Пункт 2 статьи 30.2 ЗК в императивном порядке определяет форму торгов по продаже права на заключение договора аренды земельного участка, предоставляемого для комплексного освоения, — это исключительно аукционы.**

к существенному удорожанию последующего строительства.

Другая часто встречающаяся проблема — отсутствие бюджетного финансирования разработки документации по планировке территорий будущих жилых кварталов (микрорайонов), и тем более — их инженерного обустройства, особенно на неосвоенных или малоосвоенных землях. Одно из возможных решений в такой ситуации — привлечение средств частных инвесторов, в интересы которых, однако, комплексное развитие территорий *входит далеко не всегда*.

Напомним, что понятие «комплексное освоение в целях жилищного строительства» включает в себя три достаточных крупных этапа:

I этап — подготовка документации по планировке территории;

II этап — выполнение работ по инженерному обустройству территории;

III этап — осуществление жилищного и иного строительства.

Первый этап реализуется посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры — сетей инженерно-технического обеспечения различного назначения (системы электроснабжения, водоснабжения, канализации, в том числе дождевой, теплоснабжения, газоснабжения и т.д.). Необходимость размещения тех или иных инженерных систем и объектов в пределах осваиваемой территории, их мощности и пропускные способности, параметры строительства и прочие факторы определяются на первом этапе при разработке соответствующей документации, включающей в обязательном порядке материалы по инженерному обустройству территории, полученные на основании инженерных изысканий.

Характерной практической особенностью реализации данного этапа является его дороговизна, связанная с высокой стоимостью подключения к существующим инженерным сетям в соответствии с выданными техническими условиями, прокладкой новых сетей, строительством новых инженерных объектов.

По смыслу подпункта 7 пункта 3 статьи 38.2 ЗК все или часть созданных объектов инженерной инфраструктуры подлежат по завершении строительства передаче в государственную или муниципальную собственность на условиях, установленных при предоставлении земельного участка.

Пункт 2 статьи 30.2 ЗК в императивном порядке определяет форму торгов по продаже права на заключение договора аренды земельного участка, предоставляемого для комплексного освоения, — это исключительно аукционы. Именно поэтому конкурсы в отношении таких земельных участков проводиться не могут.

Порядок проведения аукциона в отношении права на земельный участок для комплексного освоения определяется статьей 38.2 ЗК. Особенности процедуры сводятся, прежде всего, к некоторым существенным дополнительным требованиям, которые выдвигаются к победителю аукциона, в частности к требованиям о максимальных сроках подготовки документации по планировке территории: проекта планировки и проекта межевания (пп. 6 п. 3 ст. 38.2 ЗК), проекта выполнения работ по созданию объектов инженерной инфраструктуры, и к требованиям соблюдения условий о передаче данных объектов в государственную или муниципальную собственность (пп. 7 п. 3 ст. 38.2), проекта осуществления жилищного и иных видов строительства (пп. 8 п. 3 ст. 38.2).

## ИСТОРИЯ ОДНОГО ДЕЛА

В рамках антимонопольного контроля особое внимание уделяется самой процедуре проведения аукциона в отношении права на земельный участок. Вместе с тем, нарушение антимонопольного законодательства может быть установлено в том числе в процессе исполнения договора аренды земельного участка, предоставляемого для комплексного освоения.

Случай такого нарушения был выявлен Липецким УФАС России<sup>2</sup> в рамках рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства № 7. Решением комиссии Липецкого УФАС России от 03.09.2013 года по делу № 7 администрация Добровского района Липецкой области и ООО «Спецпромснаб» признаны нарушившими положения статьи 16 ФЗ от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Нарушение выразилось в совершении согласованных действий, которые привели к ограничению конкуренции на рынке строительства жилья путем получения хозяйствующим субъектом, обществом «Спецпромснаб», преимуществ при строительстве объектов инженерной инфраструктуры на земельных участках, выделенных для комплексного освоения в целях жилищного строительства. Комиссия Липецкого УФАС России приняла решение о выдании обществу предписания о перечислении в федеральный бюджет 15 509 868 руб. 62 коп. дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства. Не согласившись с решением и предписанием, общество обжаловало ненормативные акты в суд (**дело № А36-4845/2013**).

<sup>2</sup> Далее также Управление.



Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суды первой и второй инстанций сочли доказанным факт осуществления обществом согласованных с администрацией действий. Суды исследовали обстоятельства, которые привлекли внимание антимонопольного органа — тот факт, что администрацией Добровского муниципального района Липецкой области на основании распоряжения главы администрации был проведен аукцион по продаже права на заключение договоров аренды земельных участков, предназначенных для комплексного освоения в целях жилищного строительства. Максимальный срок осуществления жилищного и иного строительства в соответствии с видом разрешенного использования земельного участка был определен в 10 лет с даты заключения договора аренды. Также были установлены максимальные сроки выполнения работ по обустройству территории (земельного участка) посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры, подлежащих по окончании строительства безвозмездной передаче в муниципальную собственность в соответствии с действующими на момент передачи муниципальными правовыми актами муниципального района, а именно 3 года с даты заключения договора аренды земельного участка.

Победителем аукциона по лоту № 1, согласно протоколу, стало ООО «СпецДорСтрой». Победителем аукциона по лоту № 2, согласно протоколу, стало ООО СУ «Спецпромснаб». Администрацией Добровского муниципального района Липецкой области был заключен договор аренды земельного участка с ООО СУ «Спецпромснаб».

На следующий день между ООО СУ «Спецпромснаб» и ООО «СпецДорСтрой» (победитель аукциона по второму земельному участку) был заключен предварительный договор о передаче (уступке) прав и обязанностей по договору аренды земельного участка.

Далее антимонопольный орган обратил внимание на следующую переписку.

1. Письмо, которым ООО СУ «Спецпромснаб» обращалось в администрацию Липецкой области с просьбой оказать содействие в строительстве инженерной инфраструктуры для коттеджного поселка на 275 домов, а также в строительстве объектов соцкультбыта, в том числе детского сада, магазинов, спортивных площадок, бани, пункта оказания медицинской помощи, пожарного депо в районе села Капитаншино Добровского района Липецкой области путем включения их в целевые программы «Развитие жилищного строительства



**Согласованные действия привели к ограничению конкуренции на рынке строительства жилья, поскольку не были созданы равные возможности участия хозяйствующих субъектов в конкурентной борьбе за заключение договора аренды земельных участков.**

в Липецкой области на 2009—2013 гг.», «Строительство и реконструкция объектов социальной инфраструктуры Липецкой области на 2009—2012 гг.», «Программа по оказанию содействия добровольному переселению в Липецкую область соотечественников, проживающих за рубежом на 2007—2012 гг.», «О государственной поддержке в обеспечении жильем молодых семей на 2011—2015 гг.», «Ипотечное жилищное кредитование на 2011—2012 гг.», «Социальное развитие села на 2009—2012 гг.».

2. Письмо, которым Управление энергетики и тарифов Липецкой области обратилось к администрации Добровского муниципального района с просьбой рассмотреть возможность подачи заявки на включение развития инфраструктуры в районе застройки в инвестиционную программу ОАО «МРСК Центра»—«Липецкэнерго», «Программу газификации и реконструкции газораспределительных сетей Липецкой области на 2011—2013 годы»,

областную целевую программу «Социальное развитие села на 2009—2012 годы».

3. Письмо, которым администрация Добровского муниципального района обратилась в Управление энергетики и тарифов Липецкой области с предложениями по газификации населенных пунктов района для включения в инвестиционную программу по газификации 2012 года, в том числе по включению «1-й очереди жил. поселка 300 домов с. Капитанщино».

В результате коллегией Управления энергетики и тарифов по вопросу внесения изменений в постановления «Об утверждении мероприятий «Программы по газификации и реконструкции газораспределительных сетей Липецкой области на 2011—2013 гг.», «Об утверждении мероприятий «Программы по газификации и реконструкции газораспределительных сетей Липецкой области на 2011—2013 гг.» изменения были внесены. Кроме того, была утверждена скорректированная инвестиционная программа филиала ОАО «МРСК Центра»—«Липецкэнерго» на 2011 год. Рассмотренные действия суды сочли нарушением антимонопольного законодательства.

Отменяя решения судов первой и второй инстанций, окружной суд указал, что в решении антимонопольного органа отсутствует четкое описание





того, в чем выразились согласованные действия администрации и общества, на каком этапе описываемых событий они были совершены и на каком товарном рынке общество получило преимущества. Суд также отметил, что решение антимонопольного органа представляет собой описание событий, начиная с проведения аукциона по продаже права аренды земельных участков и заканчивая включением поселка на 300 домов в инвестиционные программы ОАО «Липецкэнерго» и ООО «Липецк-облгаз», а также вывод о наличии согласованных действий в отсутствие какой-либо мотивировки этого вывода.

Не согласившись с постановлением окружного суда, Липецкое УФАС России обратилось с кассационной жалобой в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации. Судебная коллегия удовлетворила кассационную жалобу Управления, отменив постановление окружного суда.

В своем решении Судебная коллегия опиралась на то, что в рассматриваемом случае земельные

участки были предоставлены в аренду по результатам аукциона для их комплексного освоения в целях жилищного строительства. А согласно пункту 1 статьи 30.2 Земельного кодекса Российской Федерации<sup>3</sup>, комплексное освоение в целях жилищного строительства включает в себя выполнение работ по обустройству территории посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры.

Кроме того, в извещении об аукционе подлежали обязательному указанию максимальные сроки выполнения упомянутых работ по созданию объектов инженерной инфраструктуры, подлежащих по окончании строительства передаче в государственную или муниципальную собственность, а также условия передачи таких объектов (п. 3 ст. 30.2, пп. 7 п. 3 ст. 38.2 Земельного кодекса Российской Федерации). Арендатор же земельного участка, предоставленного для комплексного освоения в целях жилищного строительства, обязан исполнять изложенные в извещении об аукционе требования

<sup>3</sup> Здесь и далее — в редакции, действовавшей в спорный период.

к выполнению работ и передаче объектов инфраструктуры (п. 3 ст. 30.2 Земельного кодекса Российской Федерации).

К тому же существенными условиями договоров аренды земельных участков, заключенных по итогам аукциона, проведенного администрацией района, стали условия о выполнении арендатором в течение трех лет работ по строительству объектов инженерной инфраструктуры и о безвозмездной передаче данных объектов в муниципальную собственность.

Как установили суды первой и апелляционной инстанций, фактическим владельцем двух земельных участков являлось общество «Спецпромснаб». Одним из них оно владело на основании договора аренды, другим — со ссылкой на предварительный договор. Общество «Спецпромснаб» не опровергло документально подтвержденные распечатками с его сайта, а также проектной схемой застройки и другими доказательствами доводы антимонопольного органа, что именно названное общество как фактический владелец приступило к освоению двух земельных участков.

Суды также установили, что включение в инвестиционные программы мероприятий по строительству сетей электро- и газоснабжения в отношении указанных участков осуществлено на основании обращения общества «Спецпромснаб», поддержанного администрацией района, которая представила Управлению энергетики и тарифов по Липецкой области недостоверную информацию относительно целей использования земельных участков. Вследствие перечисленных действий работы по обустройству данных участков были ошибочно включены в инвестиционные программы.

Действия общества «Спецпромснаб» и администрации района квалифицированы антимонопольным органом и судами первой и апелляционной инстанций как согласованные. Вынося решение, суды исходили из конкретных обстоятельств совершения рассматриваемых действий, учитывали их синхронность, а также поведение администрации, которая, заведомо зная условия проведения аукциона, тем не менее при отсутствии на то объективных причин заявила ходатайства о включении затрат по возведению объектов инфраструктуры в инвестиционные программы, умолчав об истинных целях предоставления земельных участков.

Согласованные действия привели к ограничению конкуренции на рынке строительства жилья, поскольку не были созданы равные возможности участия хозяйствующих субъектов в конкурентной борьбе за заключение договора аренды земельных участков, предназначенных для комплексного освоения в целях жилищного строительства.

Так, хозяйствующие субъекты на стадии рассмотрения вопроса о своем участии в аукционе не могли предполагать, что вопреки условиям аукционной документации строительство объектов

инженерной инфраструктуры будет профинансировано за счет средств инвестиционных программ. Начальная цена аукциона и его итоговая цена формировались с учетом затрат арендатора на возведение сетей. Следовательно, именно на таких условиях общество «Спецпромснаб» получило возможность выйти на рынок строительства жилья и осуществлять соответствующую деятельность. Однако впоследствии при освоении участков данное общество с помощью администрации района получило преимущества в части, касающейся затрат на возведение объектов инфраструктуры.

Вопреки выводам окружного суда, антимонопольный орган, помимо описания событий, имевших место со дня проведения аукциона до дня включения новых объектов в инвестиционные программы, в оспариваемом решении сделал вывод о наличии согласованных действий общества и администрации района, запрещенных статьей 16 Закона о защите конкуренции, указал, в чем они заключались, и представил соответствующие доказательства. Эти доказательства наряду с возражениями общества «Спецпромснаб» оценены судами первой и апелляционной инстанций по правилам статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Оснований для переоценки выводов судов первой и апелляционной инстанций и отмены законных и обоснованных решения от 25.04.2014 и постановления от 01.07.2014 у суда округа не имелось.

Таким образом, в рамках контроля за соблюдением антимонопольного законодательства органами исполнительной власти и органами местного самоуправления обязательных процедур предоставления земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для комплексного освоения в целях жилищного строительства антимонопольным органам необходимо обращать внимание на надлежащее исполнение арендаторами земельных участков своих обязанностей по строительству объектов инженерной инфраструктуры.

**Сешенов А. А.,**  
руководитель Липецкого УФАС России

**Смолянинова И. Ю.,**  
главный специалист-эксперт  
Липецкого УФАС России

**Беккер Т. В.,**  
заместитель начальника отдела  
антимонопольного контроля на товарных  
и финансовых рынках  
Липецкого УФАС России

# СФЕРА ЭНЕРГЕТИКИ

## ОПЫТ КРАСНОДАРСКОГО УФАС РОССИИ

В прошлом году российское конкурентное ведомство, подводя итоги четвертьвековой кропотливой работы, отмечало круглую дату – 25 лет антимонопольного регулирования в России.

**В** этом ключе Краснодарское УФАС России считает важным ознакомить коллег с результатами рассмотрения дела № 415/2013 на рынке услуг в сфере электроэнергетики, решение по которому устояло в судах высшей и кассационной инстанций в текущем периоде 2015 года.

**Дело № 415/2013** примечательно тем, что гарантирующий поставщик на территории Краснодарского края в 2013 году впервые воспользовался правом отказа в одностороннем порядке от исполнения договора энергоснабжения, которое предусмотрено пунктом 53 постановления Правительства Российской Федерации от 04.05.2012 № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии»<sup>1</sup>.

В роли гарантирующего поставщика в данном деле выступило ОАО «Кубаньэнергосбыт», в качестве пострадавшей стороны — ООО «Югводоканал» — крупный поставщик услуг водоснабжения и водоотведения потребителям на территории муниципальных образований Крымского, Ейского, Темрюкского районов Краснодарского края, а также в городах Геленджик и Новороссийск. Результаты такого отказа от исполнения договорных обязательств могли крайне негативно сказаться на конечных потребителях коммунального ресурса водоснабжения и водоотведения, проживающих в многоквартирных домах, а также на объектах социальной сферы: больницах, детских садах, школах и т.д.

Понимая масштабы возможных необратимых последствий, ООО «Югводоканал» обжаловало действия ОАО «Кубаньэнергосбыт» как в административном, так и судебном порядке.

По результатам рассмотрения обращения ООО «Югводоканал» Краснодарским УФАС России было возбуждено дело № 415/2013 от 15.11.2013 в отношении ОАО «Кубаньэнергосбыт»<sup>2</sup> по признакам нарушения части 1 статьи 10 Закона «О защите конкуренции», выразившегося в ущемлении интересов ООО «Югводоканал» путем одностороннего отказа от исполнения обязательств

по договорам энергоснабжения от 15.01.2013 № 510931, 911482, 130001, согласно письму от 20.09.2013 № ДО 05.125.07/2886.

Комиссия Краснодарского УФАС России<sup>3</sup> в ходе рассмотрения дела № 415/2013 установила следующее.

1. В целях осуществления деятельности по водоснабжению и водоотведению потребителей между ООО «Югводоканал» и ОАО «Кубаньэнергосбыт» заключены договоры энергоснабжения от 15.01.2013 № 510931, 911482, 130001<sup>4</sup>. Предметом указанных Договоров энергоснабжения является отпуск (поставка) ГП электроэнергетики (мощности) и оплата ее потребителем на условиях и в количестве, определенных настоящим Договором.

2. В связи с образовавшейся задолженностью в рамках заключенных Договоров энергоснабжения по состоянию на 01.09.2013 в сумме более 195 млн руб. ОАО «Кубаньэнергосбыт» в соответствии с пунктом 53 Основных положений функционирования розничных рынков электрической энергии № 442 уведомило ООО «Югводоканал» письмом от 20.09.2013 № ДО/05.125.07/2886 об отказе от исполнения Договоров энергоснабжения полностью с 09.10.2013.

3. В целях подтверждения отказа от исполнения обязательств по Договорам энергоснабжения ОАО «Кубаньэнергосбыт» отозвало все счета за энергопотребление, направленные в адрес ООО «Югводоканал», выставленные в период с 01.10.2013 по 01.12.2013, и предложило зачесть перечисленные по названным счетам денежные средства в счет погашения долга по предыдущим периодам.

4. Гарантирующий поставщик направил в адрес ОАО «Кубаньэнерго» (сетевая организация) уведомление от 10.10.2013 № Д/05-125/22/3106 об исключении точек поставки из договора оказания услуг по передаче электрической энергии по сетям ОАО «Кубаньэнерго» от 10.01.2012 № 407/30-11 в отношении точек поставки ООО «Югводоканал».

5. В ходе рассмотрения дела ООО «Кубаньэнерго» представлены сведения и документы, из которых следует, что фактическое отключение объектов ООО «Югводоканал» не производилось. В свою очередь, при взаиморасчетах за оказанные

<sup>1</sup> Далее — Основные положения функционирования розничных рынков электрической энергии № 442.

<sup>2</sup> Далее — Гарантирующий поставщик, ГП.

<sup>3</sup> Далее — Комиссия.

<sup>4</sup> Далее также Договоры энергоснабжения.

услуги по передаче электрической энергии Гарантирующий поставщик не принимал к расчетам и не учитывал в полезный отпуск объемы по точкам поставки ООО «Югводоканал», в связи с чем указанные объемы Сетевая организация покупала у ГП как потери по сетям. Данные обстоятельства также подтвердили отказ ОАО «Кубаньэнергосбыт» от исполнения обязательств по Договорам энергоснабжения.

Комиссия рассмотрела действия Гарантирующего поставщика на соответствие Федеральному закону от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», нормам Основных положений функционирования розничных рынков № 442, Правилам полного и (или) частичного ограничения режима потребления электрической энергии № 442, Федеральному закону «О защите конкуренции» и сделала следующий вывод: согласно статье 3 Закона «Об электроэнергетике», гарантирующий поставщик электрической энергии — это коммерческая организация, обязанная в соответствии с данным Федеральным законом или добровольно принятыми обязательствами заключить договор купли/продажи (энергоснабжения) электрической энергии с любым обратившимся к нему потребителем и желающим приобрести электрическую энергию. Статьей 32 Основных положений функционирования розничных рынков электрической энергии № 442 предусмотрено право гарантирующего поставщика отказать от заключения договора энергоснабжения при отсутствии возможности поставить электрическую энергию (мощность) потребителю вследствие отсутствия технологического присоединения энергопринимающих устройств к объектам электросетевого хозяйства или нахождения энергопринимающих устройств, в отношении которых предполагается заключение договора, вне зоны деятельности гарантирующего поставщика. Таким образом, установлен закрытый перечень отказа гарантирующего поставщика от заключения соответствующего договора. Нахождение поставщика электроэнергии в договорных отношениях с покупателем по общему правилу является обязательным.

ОАО «Кубаньэнергосбыт», согласно решению Региональной энергетической комиссии Департамента цен и тарифов Краснодарского края от 18.10.2006 № 45/2006-Э, осуществляет деятельность гарантирующего поставщика в границах зоны деятельности на территории края, за исключением зон деятельности гарантирующих поставщиков ОАО «НЭСК» и ОАО «Оборонэнергосбыт». При этом ОАО «Кубаньэнергосбыт» занимает доминирующее положение с долей 100% по вышеуказанным точкам, в том числе по точкам, обозначенным в рамках заключенных договоров энергоснабжения с ООО «Югводоканал». ООО «Югводоканал» осуществляет свою деятельность на рынке водоснабжения

и водоотведения населению и прочим потребителям на территориях крупных муниципальных образований края.

Следовательно, исходя из специфики субъективного состава, стороны заключенных договоров энергоснабжения (ОАО «Кубаньэнергосбыт» и ООО «Югводоканал») должны руководствоваться Правилами полного и (или) частичного ограничения режима потребления электрической энергии № 442.

В связи с этим Комиссия по делу № 415/2013 посчитала, что при применении норм пункта 53 Основных положений функционирования розничных рынков № 442 недостаточно произвести действия по уведомлению об отказе от исполнения договора полностью за 10 рабочих дней до заявляемой даты отказа от договора, так как подобные действия влекут полное обесточивание объектов потребителя, что недопустимо согласно пунктам 17, 18 Правил ограничения № 442.

Пунктами 17, 18 Правил ограничения № 442 определен порядок уведомления об ограничении потребления в отношении потребителей, ограничение режима потребления которых может привести к экономическим, экологическим, социальным последствиям и относящихся к категории потребителей, указанных в пункте 2 Приложения к данным Правилам (организации, осуществляющие эксплуатацию объектов централизованного водоснабжения и (или) канализации населенных пунктов). Частичное ограничение режима потребления вводится в соответствии с пунктом 17 настоящих Правил не ниже уровня аварийной брони. Введение в отношении таких потребителей ограничения режима потребления ниже величины аварийной брони не допускается.

В соответствии с частью 1 статьи 10 Закона «О защите конкуренции» запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц.

На основании вышеизложенного Комиссия Краснодарского УФАС России приняла решение от 07.02.2014 по делу № 415/2013, согласно которому в действиях ОАО «Кубаньэнергосбыт» установлен факт нарушения части 1 статьи 10 Закона «О защите конкуренции», выразившийся в ущемлении интересов ООО «Югводоканал» путем одностороннего отказа от исполнения обязательств по Договорам энергоснабжения. ОАО «Кубаньэнергосбыт» выдано предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, а именно: в срок до 17.03.2014 отозвать письмо от 20.09.2013, содержащее односторонний отказ от исполнения обязательств по договорам энергоснабжения с ООО «Югводоканал».



Решение и предписание по делу № 415/2013 ОАО «Кубаньэнергосбыт» обжаловало в судебном порядке (номер арбитражного дела — А32-8483/2014).

Суды по данному вопросу заняли разные позиции. Решением Арбитражного суда Краснодарского края от 15.08.2014 в исковых требованиях ОАО «Кубаньэнергосбыт» отказано в полном объеме. Постановлением же Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.11.2014 решение и предписание Краснодарского УФАС России по делу № 415/2013 признаны недействительными, так как антимонопольным органом рассмотрен гражданско-правовой спор, связанный с расторжением договора, который, в свою очередь, рассматривается в отдельном судебном деле (А32-1525/2014). В результате апелляционная коллегия посчитала, что решение и предписание антимонопольного органа предрешают выводы суда, рассматривающего дело в гражданско-правовом порядке.

Краснодарское УФАС России оспорило постановление апелляционной инстанции в кассационном порядке. Постановлением Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 25.02.2015 позиция Управления подтверждена в полном объеме.

ОАО «Кубаньэнергосбыт» обратилось с надзорной жалобой в высшую инстанцию. Определением Верховного суда Российской Федерации от 11.06.2015 по делу № А32-8483/2014 подтверждена законность позиции Краснодарского УФАС России о специальном порядке применения пункта 53 Основных положений функционирования розничных рынков электрической энергии № 442 в отношении хозяйствующих субъектов, осуществляющих водоснабжение и водоотведение.

Гарантирующий поставщик отчитался об исполнении предписания в полном объеме. За данное нарушение ОАО «Кубаньэнергосбыт» привлечено к административной ответственности по части 1 статьи 14.31 КоАП РФ виде штрафа на сумму 300 тыс. руб. Штраф обществом также уплачен в полном объеме.

**Иващенко И. В.,**  
заместитель руководителя-начальник  
отдела контроля ТЭК  
и связи Краснодарского  
УФАС России

## 25 АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ОПЕЧАТОК, ОПИСОК И ОГОВОРОВ

1. В аналитической записке по результатам анализа рынка банковских услуг: *«...показывая значения, характерные для уверенно-концентрированных рынков...»*.

2. На первой странице докладной записки о возбуждении дела в отношении страховщиков и войсковой части: *«...при осуществлении космической деятельности Колическими войсками...»*.

3. В определениях о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования: *«... для подтипания прокола об административном правонарушении...»*.

4. Нередко в ответах заявителям: *«В ФАС России поступило обращение ... и сообщает»*.

5. В документах о согласовании конкурсных документов: *«В соответствии со статьей 14 Федеральная закона от 23.06.99 № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг...»*.

6. В одном из ответов в адрес Сберегательного банка: *ОАО «Свербанк России»*.

7. В письме о направлении копии обращения на рассмотрение в другой орган: *«Приложение: копия Ивановой на 25 листах»*.

8. В служебных записках и других документах на рассмотрении: *ОАО «Росгострах» / ООО «Росгосгострах» / ООО «Росгосттрах»*.

9. В самых разных документах самых разных управлений: *«товарные и финансовые ранки»*.

10. В одном из ответов заявителю: *«... действия кредитной организации, выразившиеся в отказе принятия договора добропольного страхования...»*.

11. В названии должности ведущего эксперта: *«вещий эксперт»*.

12. При подготовке решения о недобросовестной конкуренции на рынке подарочных карт: *«Подрочные карты»*.

13. В одном из ответов заявителю: *«... отсутствует описание нарушения антимонопольного законодательства»*.

14. В запросе о предоставлении информации в связи с возбужденным делом: *«... основанием*

*для возмуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства...»*.

15. При предъявлении удостоверения сотрудника ФАС России: *«Какая-какая служба? Антимольная?»*

16. В ответе заявителю об оставлении его заявления без рассмотрения: *«...не приложены документы, свидетельствующие о наличии признаков антимонопольного законодательства в действиях...»*.

17. В одном из ответов заявителю: *«В связи с потутившим письмом...»*.

18. В служебной записке: *«... неправильный расчет страховой премии по ОСАГО...»*.

19. В разных документах: *«...материлы дела о нарушении...»*.

20. В служебной записке: *«... с учетом конкурентных (вместо конкретных) обстоятельств...»*.

21. В решении об оставлении заявления без рассмотрения: *«...Ваше заявление не содержит описания антимонопольного законодательства...»*.

22. В ответе заявителю: *«...согласно имеющейся в ФАС России информации между банком и ООО «СК «Ренессанс Жизнь»...»*.

23. В решении об отказе в возбуждении дела: *«... действия компании не сдержат признаков нарушения антимонопольного законодательства»*.

24. В ответе физическому лицу: *«В настоящее время законность вынесенных Белорусским УФАС России решения и предписания подтверждена в двух судебных инстанциях»*.

25. На конверте заявителя: *«Кому: Монопольная ФАС России»*.

Материал подготовила  
**Гайсенова Е. Ж.**,  
 начальник отдела методологии  
 антимонопольного контроля  
 на финансовых рынках  
 Управления контроля финансовых рынков  
 ФАС России