

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 309-ЭС19-19206

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

17.01.2020

Дело № А76-17497/2018

Резолютивная часть определения объявлена 15.01.2020

Полный текст определения изготовлен 17.01.2020

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Завьяловой Т.В.,
судей Антоновой М.К., Прониной М.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области на постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.03.2019 и постановление Арбитражного суда Уральского округа от 16.07.2019 по делу № А76-17497/2018 Арбитражного суда Челябинской области

по заявлению страхового публичного акционерного общества «Ингосстрах» о признании недействительным предупреждения Управления

Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области от 10.04.2018 № 28-08/2018,

при участии в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора: страхового акционерного общества «ВСК» и муниципального унитарного предприятия «Управление автомобильного транспорта» Озерского городского округа.

В заседании приняли участие представители:

от Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области – Вовкивская Л.В.;

от публичного акционерного общества «Ингосстрах» – Пашкурная И.Ю.;

от страхового акционерного общества «ВСК» – Левкин А.А., Лурье О.Г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Завьяловой Т.В., выслушав объяснения представителей участвующих в деле лиц, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

в Управление Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – управление, антимонопольный орган) поступила жалоба страхового акционерного общества «ВСК» (далее – САО «ВСК») на недобросовестное конкурентное поведение публичного акционерного общества «Ингосстрах» (далее – общество «Ингосстрах»), допущенное при участии в электронном аукционе № 0569300001017000010 на оказание муниципальному унитарному предприятию «Управление автомобильного транспорта» (далее – предприятие) услуг по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

По результатам рассмотрения жалобы управлением в отношении общества «Ингосстрах» вынесено предупреждение от 10.04.2018 № 28-08/2018, в котором указано о наличии в действиях общества нарушения статьи 14.8

Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) ввиду необоснованного применения коэффициентов страховых тарифов в зависимости от технических характеристик транспортных средств (в частности, мощности двигателя), от территории преимущественного использования транспортных средств, а также базовых ставок тарифов по некоторым позициям, отличных от соответствующих коэффициентов и базовых ставок, установленных заказчиком и Указанием Банка России от 19.09.2014 № 3384-У «О предельных размерах базовых ставок страховых тарифов и коэффициентах страховых тарифов, а также порядке их применения страховщиками при определении страховой премии по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (далее – Указание № 3384-У).

В этом же предупреждении обществу «Ингосстрах» антимонопольным органом указано:

1) о необходимости устранения причин и условий, способствовавших возникновению нарушения, путем издания локального нормативного акта (внесения изменений в существующий), содержащего требование осуществлять расчет страховых сумм в соответствии с нормами действующего законодательства при участии в электронных аукционах на оказание услуг по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств и осуществлять контроль за результатами работы сотрудников, ответственных за расчеты цен контрактов, предлагаемых обществом при участии в электронных аукционах;

2) о необходимости устранения последствий выявленного нарушения путем перечисления в бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, в размере суммы страховой премии 193 883 рубля 94 копейки, причитающейся обществу «Ингосстрах» в соответствии с муниципальным контрактом от 18.12.2017 № 13-05/566, заключенным с предприятием по результатам названного электронного аукциона.

Срок для выполнения предупреждения установлен до 31.05.2018.

Не согласившись с правомерностью вынесенного предупреждения, общество «Ингосстрах» обратилось в арбитражный суд с заявлением, в котором просило признать данный ненормативный правовой акт недействительным.

Решением Арбитражного суда Челябинской области от 28.11.2018 в удовлетворении заявленного требования отказано.

Постановлением Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.03.2019 решение суда первой инстанции в части указания обществу «Ингосстрах» на необходимость устранения последствий выявленного нарушения путем перечисления в бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства в сумме 193 883 рублей 94 копеек отменено, в указанной части требование общества «Ингосстрах» удовлетворено. В остальной части решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Арбитражный суд Уральского округа постановлением от 16.07.2019 оставил без изменения постановление суда апелляционной инстанции от 18.03.2019.

В кассационной жалобе, направленной в Верховный Суд Российской Федерации, управление просит отменить постановления арбитражных судов апелляционной и кассационной инстанций в части удовлетворения требований общества «Ингосстрах», ссылаясь на допущенные судами существенные нарушения норм материального права.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Завьяловой Т.В. от 25.11.2019 кассационная жалоба антимонопольного органа вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В отзывах на кассационную жалобу общество «Ингосстрах» и САО «ВСК» просят оставить обжалуемые судебные акты без изменения.

Изучив материалы дела, проверив в соответствии с положениями статьи 291.14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации

законность обжалуемых судебных актов, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующим выводам.

Как установлено судами и подтверждается материалами дела, общество «Ингосстрах» признано победителем электронного аукциона на право оказания предприятию услуг по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств, поскольку предложило наибольшее снижение начальной цены контракта до 193 883 рублей 94 копеек.

По мнению управления, расчет предложенной цены контракта выполнен обществом «Ингосстрах» без учета положений аукционной документации и Указания № 3384-У, в результате чего данное лицо получило необоснованное преимущество при участии в конкурсной процедуре перед иными участниками аукциона, в том числе САО «ВСК», не имевшими возможности принять участие в закупке на равных с обществом «Ингосстрах» условиях.

Поскольку указанные действия общества «Ингосстрах» привели к введению заказчика в заблуждение в отношении цены контракта и направлены на получение преимуществ перед другими участниками аукциона при осуществлении предпринимательской деятельности, антимонопольный орган пришел к выводу о наличии в действиях общества признаков недобросовестной конкуренции, запрещенной статьей 14.8 Закона о защите конкуренции, что послужило основанием для выдачи оспариваемого предупреждения.

Суд первой инстанции, признавая законным предупреждение управления и отказывая в удовлетворении требований общества «Ингосстрах», исходил из того, что антимонопольным органом установлены предусмотренные статьей 39.1 Закона о защите конкуренции основания для вынесения предупреждения и соблюден порядок его издания.

Суд также согласился с правомочностью указания в предупреждении о перечислении обществом «Ингосстрах» в федеральный бюджет суммы, полученной по договору, заключенному в результате действий, содержащих признаки недобросовестной конкуренции, указав, что применение такой меры

устранения допущенных нарушений предусмотрено частью 3 статьи 51 Закона о защите конкуренции.

Суд апелляционной инстанции, отменяя решение суда первой инстанции в части отказа в удовлетворении заявленных требований и признавая предупреждение от 10.04.2018 № 28-08/2018 недействительным в части указания в пункте 2 названного ненормативного акта на необходимость устранения последствий выявленного нарушения путем перечисления в бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, исходил из его несоответствия в указанной части Закону о защите конкуренции.

Как отметил суд апелляционной инстанции, в силу подпункта «к» пункта 2 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, антимонопольный орган указывает в предписании, выдаваемом по итогам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства. Установление факта нарушения, определение самого размера дохода, полученного в результате такого нарушения, и применение меры воздействия в виде перечисления этого дохода в федеральный бюджет могут быть произведены только по итогам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Предупреждение антимонопольного органа о прекращении действий, содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства, выдается до возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства и устанавливает наличие в действиях субъекта лишь признаков правонарушения, а применение меры ответственности в виде возложения на лицо обязанности перечислить доход в федеральный бюджет не согласуется с целями выдачи предупреждения (не направлено на устранение причин и условий, способствовавших возникновению нарушения, и устранение последствий такого нарушения) и противоречит положениям подпункта «к» пункта 2 части 1 статьи 23, статьи 39.1 Закона о защите конкуренции.

Из вышеизложенного апелляционный суд сделал вывод том, что предупреждение управления в части пункта 2 нарушает права и законные интересы общества «Ингосстрах» в сфере экономической деятельности ввиду не предусмотренного законом при выдаче предупреждения возложения обязанности перечислить в федеральный бюджет денежные средства.

Суд округа согласился с выводами суда апелляционной инстанции.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации находит, что обжалуемые управлением судебные акты апелляционной и кассационной инстанций приняты при правильном применении норм материального права и отмене не подлежат.

В силу статьи 34 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (часть 1), а экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, не допускается (часть 2).

Запрет экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, подразумевает возможность применения мер государственного воздействия в отношении лиц, нарушающих антимонопольное законодательство.

В частности, в силу части 3 статьи 51 Закона о защите конкуренции лицо, чьи действия (бездействие) в установленном данным законом порядке признаны монополистической деятельностью или недобросовестной конкуренцией и являются недопустимыми в соответствии с антимонопольным законодательством, по предписанию антимонопольного органа обязано перечислить в федеральный бюджет доход, полученный от таких действий (бездействия).

Данная мера, как отмечено в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24.06.2009 №11-П, имеет компенсаторный характер – она призвана обеспечивать восстановление баланса публичных и частных интересов путем изъятия доходов, полученных хозяйствующим субъектом

в результате злоупотреблений, и компенсировать таким образом не подлежащие исчислению расходы государства, связанные с устранением негативных социально-экономических последствий нарушения антимонопольного законодательства, что обуславливает возможность ее применения за совершение деяний, связанных с монополистической деятельностью и нарушением требований добросовестной конкуренции, параллельно с мерами ответственности, носящими штрафной характер.

В то же время, правовой механизм взыскания с хозяйствующего субъекта в федеральный бюджет дохода, полученного в связи с нарушением антимонопольного законодательства, должен основываться на конституционных принципах справедливости, юридического равенства, пропорциональности и соразмерности вводимых мер конституционно значимым целям и их согласованности с системой действующего правового регулирования, в связи с чем лицо, к которому применяется мера государственного принуждения за нарушение антимонопольного законодательства – должно иметь возможность подтверждать свою невиновность в предусмотренных законом процедурах. На этом основании Конституционный Суд Российской Федерации признал, что статья 51 Закона о защите конкуренции не предполагает выдачу предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного хозяйствующим субъектом вследствие нарушения антимонопольного законодательства, без установления его вины.

Таким образом, перечисление дохода хозяйствующего субъекта в федеральный бюджет как особая мера государственного принуждения может быть применена только при условии, что, во-первых, в действиях хозяйствующего субъекта установлен факт нарушения антимонопольного законодательства, во-вторых, данный факт установлен в надлежащей правовой процедуре, регламентированной Законом о защите конкуренции, в рамках которой хозяйствующему субъекту гарантируется право на защиту.

Однако цель вынесения предупреждения состоит в предоставлении возможности хозяйствующему субъекту самостоятельно устранить допущенные им нарушения антимонопольного законодательства и их последствия, если таковые имели место в действительности, при согласии с этим хозяйствующего субъекта, а не в применении мер государственного принуждения.

При выдаче предупреждения антимонопольный орган согласно части 2 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции устанавливает лишь признаки нарушения антимонопольного законодательства, а не факт допущенного нарушения. Вопрос о виновности хозяйствующего субъекта в антимонопольном правонарушении при выдаче предупреждения также не исследуется.

Факт нарушения антимонопольного законодательства и вина в его совершении устанавливаются антимонопольным органом в порядке, установленном главой 9 Закона о защите конкуренции, после возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Именно в рамках процедуры рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства лицу, в отношении которого возбуждено дело, законом гарантируется право на защиту, включающее в себя, помимо прочего, право на ознакомление с доказательствами, собранными антимонопольным органом, право на предоставление своих объяснений и доказательств, право быть заслушанным комиссией антимонопольного органа в проводимом ею заседании (статьи 43 и 45 Закона о защите конкуренции).

При таком положении Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что применение меры государственного принуждения в виде перечисления хозяйствующим субъектом в федеральный бюджет дохода, полученного в связи с нарушением антимонопольного законодательства, на стадии вынесения предупреждения является недопустимым.

Учитывая изложенное, оспариваемые судебные акты арбитражных судов апелляционной и кассационной инстанции подлежат оставлению в силе, поскольку предусмотренных частью 1 статьи 291.11 Арбитражного

процессуального кодекса Российской Федерации оснований для их отмены не имеется.

Руководствуясь статьями 176, 291.11 - 291.15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.03.2019 и постановление Арбитражного суда Уральского округа от 16.07.2019 по делу № А76-17497/2018 Арбитражного суда Челябинской области оставить без изменения, кассационную жалобу Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Т.В. Завьялова

Судьи

М.К. Антонова

М.В. Пронина

