

РЕШЕНИЕ

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «01» сентября 2023 года.

В полном объеме решение изготовлено «08» сентября 2023 года.

Коллегиальный орган Федеральной антимонопольной службы – Апелляционная коллегия Федеральной антимонопольной службы (далее – Апелляционная коллегия) в составе: председателя Апелляционной коллегии: «<...>»; членов Апелляционной коллегии: «<...>»; «<...>»; «<...>»; «<...>»,

в присутствии, в том числе по видео-конференц-связи: от СПАО «Ингосстрах» – «<...>» (по доверенности); от Псковского УФАС России: «<...>»,

рассмотрев на заседании Апелляционной коллегии жалобу СПАО «Ингосстрах» на решение Псковского УФАС России от 05.05.2023 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 060/01/17-72/2022 (уведомление о дате, времени и месте рассмотрения жалобы размещено на официальном сайте ФАС России www.fas.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»),

УСТАНОВИЛА:

В ФАС России в порядке статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) поступила жалоба СПАО «Ингосстрах» на решение Псковского УФАС России от 05.05.2023 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 060/01/17-72/2022 (далее также – Жалоба, Решение, Дело).

Решением Псковского УФАС России ГППО «Славяне» и СПАО «Ингосстрах» (далее также – ответчики по Делу) признаны нарушившими пункты 1, 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции путем создания преимущественных условий, а также заключения соглашения

между организатором и участником торгов при проведении запроса котировок в электронной форме на заключение договоров обязательного страхования гражданской ответственности (далее – ОСАГО) (извещение № 32110441193).

Предписание ответчикам по Делу не выдавалось. Согласно пункту 2 резолютивной части Решения предписание не выдавалось в связи с тем, что оно было выдано ранее (исх. № 2422/ДТ от 18.07.2022).

СПАО «Ингосстрах» с вынесенным Решением не согласно, в частности, считает, что выводы Псковского УФАС России о наличии в действиях СПАО «Ингосстрах» нарушения антимонопольного законодательства не соответствуют обстоятельствам Дела и не подтверждаются имеющимися в Деле доказательствами, при рассмотрении Дела были допущены процессуальные нарушения.

В ходе рассмотрения Жалобы установлено следующее.

Псковским УФАС России по итогам рассмотрения представленных УЭБиПК УМВД России по Псковской области материалов о признаках нарушения антимонопольного законодательства в действиях ГППО «Славяне» и

СПАО «Ингосстрах» возбуждено Дело, по результатам рассмотрения которого решением Псковского УФАС России от 18.07.2022 по Делу ГППО «Славяне» и СПАО «Ингосстрах» признаны нарушившими пункты 1, 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции путем создания преимущественных условий, а также заключения соглашения между организатором и участником торгов при проведении запроса котировок в электронной форме на заключение договоров ОСАГО.

Ответчикам по Делу было выдано предписание от 18.07.2022 № 2422/ДТ об устранении нарушения антимонопольного законодательства.

Апелляционная коллегия ФАС России, рассмотрев поступившую жалобу СПАО «Ингосстрах» на вышеуказанное решение и предписание Псковского

УФАС России от 18.07.2022 по Делу, вынесла решение от 21.11.2022 № СП/109339/22, согласно которому отменила указанные акты территориального антимонопольного органа, признав их нарушающими единообразие практики применения антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства, и вернула Дело на новое рассмотрение.

По итогам повторного рассмотрения Дела решением Псковского УФАС России по Делу от 05.05.2023 ГППО «Славяне» и СПАО «Ингосстрах» признаны

нарушившим пункты 1, 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

В рамках повторного рассмотрения Дела Псковским УФАС России были установлены следующие фактические обстоятельства.

ГППО «Славяне» в силу требований законодательства Российской Федерации при проведении закупок обязано соблюдать требования Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках).

Положение о закупках товаров, работ, услуг утверждено приказом ГППО «Славяне» от 13.05.2021 № 220 (далее – Положение).

02.07.2021 ГППО «Славяне» в единой информационной системе в сфере закупок (далее – ЕИС) было размещено извещение о проведении запроса котировок в электронной форме на заключение договора на оказание услуг по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО) (извещение № 32110441193) (далее – Запрос котировок) с начальной максимальной ценой договора (далее – НМЦД) 433 516, 64 руб.

Единственная заявка, поданная на участие в Запросе котировок, поступила от СПАО «Ингосстрах», вследствие чего указанная закупка была признана несостоявшейся согласно протоколу рассмотрения заявок на участие в Запросе котировок от 12.07.2021 № 4557639/7956624 и 23.07.2021 между ГППО «Славяне» и СПАО «Ингосстрах» заключен договор на оказание услуг по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств № 1207 (далее – Договор) со сроком исполнения с 01.08.2021 по 01.08.2022.

Согласно материалам Дела в период с 25.06.2021 по 01.07.2021 (до размещения в ЕИС Запроса котировок) между специалистом по закупкам ГППО «Славяне» «<...>» с почты «<...>» и директором филиала СПАО «Ингосстрах» в Псковской области «<...>» с почты «<...>» велась переписка, в которой обсуждалась в том числе документация Запроса котировок, при этом СПАО «Ингосстрах» вносились в неё корректировки.

В ходе указанной переписки ответчиками по Делу также согласовывалась дата размещения извещения о проведении Запроса котировок.

Псковским УФАС России также установлено, что «<...>» в соответствии с

протоколом подведения итогов Запроса котировок от 12.07.2021 № 4557639/7956624 участвовала в принятии решения о заключении Договора с СПАО «Ингосстрах».

Согласно решению Псковского УФАС России от 18.07.2022 17.08.2021 Договор был расторгнут по инициативе ГППО «Славяне» в связи с «тяжелым финансовым положением предприятия». Вместе с тем Псковским УФАС России установлено, что ГППО «Славяне» обладало возможностью оплаты по заключенному договору, а процесс расторжения инициирован ввиду проведения УЭБиПК УМВД России по Псковской области оперативных мероприятий.

При этом в ноябре 2021 года ГППО «Славяне» путем проведения закупки у единственного поставщика заключило ряд договоров с СПАО «Ингосстрах» на оказание услуг по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

Кроме того, 07.04.2023 отделением по Псковской области Северо-Западного главного управления Центрального банка Российской Федерации представлен ответ на запрос Псковского УФАС России, согласно которому в период с 05.09.2020 по 08.01.2022 страховые тарифы по ОСАГО были установлены указанием Банка России от 28.07.2020 № 5515-У «О страховых тарифах по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (далее - Указание Банка России № 5515-У). Снижение НМЦД не представлялось возможным с учетом требований, установленных Указанием Банка России № 5515-У.

Псковским УФАС России установлено, что для конкретного парка транспортных средств сумма страховой премии, определявшаяся в порядке, утвержденном Указанием Банка России от 28.07.2020 № 5515-У, являлась фиксированной. Установление размера страховой премии, не соответствующего требованиям Указания Банка России от 28.07.2020 № 5515-У, являлось бы нарушением законодательства Российской Федерации о страховании.

Таким образом, цена договора по ОСАГО, равная сумме страховой премии, рассчитанной в соответствии с требованиями законодательства, не могла изменяться в ходе размещения торгов на услуги ОСАГО, в связи с чем размещение заказчиком закупки в форме аукциона и запроса котировок на оказание услуг по ОСАГО не отвечало целям осуществления закупок, установленным в Законе о

закупках.

С учетом изложенного, Псковское УФАС России пришло к выводу, что поскольку в рассматриваемом случае цена договора не подлежала снижению на торгах, а победителем был бы признан участник, который первым подал свою заявку, СПАО «Ингосстрах» получило конкурентное преимущество, поскольку заранее было осведомлено о дате и времени публикации извещения № 32110441193.

Псковским УФАС России был сделан вывод, что осуществление заказчиком и СПАО «Ингосстрах» рассматриваемых последовательных согласованных действий по заключению договора ОСАГО нарушает положения антимонопольного законодательства, в связи с чем было принято обжалуемое Решение.

По результатам рассмотрения жалобы СПАО «Ингосстрах» на решение Псковского УФАС России от 05.05.2023 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 060/01/17-72/2022 Апелляционная коллегия установила следующее.

В соответствии с пунктами 1, 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе координация организаторами торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиками деятельности их участников, а также заключение соглашений между организаторами торгов и (или) заказчиками с участниками этих торгов, если такие соглашения имеют своей целью либо приводят или могут привести к ограничению конкуренции и (или) созданию преимущественных условий для каких-либо участников, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации, а также создание участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом.

Согласно пункту 40 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» (далее – Постановление Пленума № 2) пунктами 1, 2 и 4 части 1 статьи 17 Закона о

защите конкуренции установлены запреты на осуществление организатором обязательных процедур, конкурентных закупок или заказчиком действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, включая запреты на координацию деятельности участников, создание преимущественных условий участия для отдельных ее участников (в том числе посредством открытия доступа к информации), нарушение порядка определения победителя.

Положения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции распространяются в том числе на все закупки товаров, работ, услуг, осуществляемые в соответствии с Законом о закупках (часть 5 статьи 17 Закона о защите конкуренции).

Для установления нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции требуется, в том числе установление конкретных действий организатора соответствующих торгов, запроса котировок, запроса предложений; установление признаков ограничения конкуренции, а также причинно-следственной связи между такими действиями и последствиями в виде недопущения, ограничения или устранения конкуренции или возможностью их наступления.

Факт заключения антиконкурентного соглашения может быть установлен как на основании прямых доказательств, так и совокупности косвенных доказательств (аналогичная позиция изложена в Разъяснениях Президиума ФАС России «Доказывание недопустимых соглашений (в том числе картелей) и согласованных действий на товарных рынках, в том числе на торгах», утвержденных протоколом Президиума ФАС России от 17.02.2016 № 3).

Для квалификации действий, совершенных при осуществлении закупочной деятельности, в качестве нарушения пункта 1 части 1 статьи 17 (в части антиконкурентных соглашений), части 1 статьи 17 (за исключением пунктов 2 - 4 части 1 статьи 17) Закона о защите конкуренции, антимонопольному органу необходимо доказывать последствия нарушения (в том числе возможные) в виде недопущения, ограничения, устранения конкуренции (либо цель ограничения конкуренции в случае доказывания антиконкурентных соглашений, запрещенных пунктом 1 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции) (аналогичная позиция отражена в письме ФАС России от 04.09.2017 № ИА/60890/17).

Учитывая, что обстоятельства Дела ранее уже были рассмотрены Апелляционной коллегией и получили соответствующую оценку в решении

от 21.11.2022 № СП/109339/22 по жалобе СПАО «Ингосстрах» на решение и предписание Псковского УФАС России от 18.07.2022 по Делу, а также учитывая

то, что в Жалобе отсутствуют новые документы, сведения и доводы, имеющие значение для установления факта отсутствия в действиях СПАО «Ингосстрах» нарушения антимонопольного законодательства, а собранная Псковским УФАС России в рамках рассмотрения Дела совокупность доказательств свидетельствует о нарушении ГППО «Славяне» и СПАО «Ингосстрах» пунктов 1, 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, выразившемся в создании преимущественных условий, а также заключении соглашения между организатором и участником торгов при проведении запроса котировок в электронной форме на заключение договоров ОСАГО (извещение № 32110441193), Апелляционная коллегия считает обоснованным вывод Псковского УФАС России о наличии в действиях ГППО «Славяне» и СПАО «Ингосстрах» нарушения, запрещенного антимонопольным законодательством.

Вместе с тем согласно части 1 статьи 40 Закона о защите конкуренции для рассмотрения каждого дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган создает в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, комиссию по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее также - комиссия). Комиссия выступает от имени антимонопольного органа. Состав комиссии и ее председатель утверждаются антимонопольным органом.

В соответствии с частью 3 статьи 40 Закона о защите конкуренции при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства кредитными организациями, организациями - операторами платежных систем, операторами услуг платежной инфраструктуры при осуществлении ими деятельности в соответствии с Федеральным законом «О национальной платежной системе», а также иными финансовыми организациями, поднадзорными Центральному банку Российской Федерации, в состав комиссии включаются представители Центрального банка Российской Федерации, которые составляют половину членов комиссии.

Согласно части 5 статьи 40 Закона о защите конкуренции количество членов (включая председателя) комиссий по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства, указанных в частях 3 и 4 указанной статьи, должно быть четным.

На основании пункта 6 статьи 4 Закона о защите конкуренции к

финансовым организациям относятся в том числе субъекты страхового дела.

Из информации, указанной в Едином государственном реестре страхового дела, следует, что СПАО «Ингосстрах» (ИНН 7705042179) является субъектом страхового дела.

В соответствии с частью 3 статьи 30 Закона Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» страховой надзор осуществляется Банком России.

Учитывая, что ответчиком по Делу являлся субъект страхового дела (СПАО «Ингосстрах»), а также то, что Центральный банк Российской Федерации осуществляет регулирование, контроль и надзор за деятельностью субъектов страхового дела, Апелляционной коллегией в решении от 21.11.2022

№ СП/109339/22 по жалобе СПАО «Ингосстрах» на решение и предписание Псковского УФАС России от 18.07.2022 по Делу было указано о необходимости включения в состав комиссии Псковского УФАС России по рассмотрению Дела представителей Центрального банка Российской Федерации.

Установлено, что в рамках повторного рассмотрения Дела в состав комиссии Псковского УФАС России были внесены изменения приказами указанного антимонопольного органа от 11.01.2023 № 2/23 и от 30.03.2023 № 18/23.

Согласно приказу Псковского УФАС России от 30.03.2023 № 18/23 на момент принятия Решения в состав комиссии указанного антимонопольного органа по рассмотрению Дела были включены три сотрудника Псковского УФАС России и два сотрудника отделения по Псковской области Северо-Западного главного управления Центрального банка Российской Федерации.

В нарушение части 3 статьи 40 Закона о защите конкуренции количество представителей Центрального банка Российской Федерации составило менее половины членов комиссии Псковского УФАС России по рассмотрению Дела, а также в нарушение части 5 статьи 40 Закона о защите конкуренции состав комиссии по рассмотрению Дела был нечетным.

Таким образом, в состав комиссии Псковского УФАС России по рассмотрению Дела необходимо было включить представителей Центрального банка Российской Федерации в количестве половины членов состава соответствующей комиссии

по Делу, в связи с чем комиссия по Делу являлась не правомочной для его рассмотрения.

В пункте 53 Постановления Пленума № 2 указано, что несоблюдение установленного порядка рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства может являться основанием для признания недействительными решения и (или) предписания антимонопольного органа, вынесенных по результатам рассмотрения дела, если допущенные нарушения являлись существенными. При этом существенность нарушений оценивается исходя из последствий, которые данными нарушениями вызваны для лица, обратившегося в суд, а также возможного влияния допущенных нарушений на исход дела.

Апелляционная коллегия отмечает, что нарушение положений частей 3 и 5 статьи 40 Закона о защите конкуренции о формировании комиссии при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства финансовыми организациями является существенным.

Данная позиция также согласуется с судебной практикой (например, постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 17.08.2016

№ Ф07-6512/2016 по делу № А56-57347/2015, постановление Федерального арбитражного Суда Волго-Вятского округа от 10.07.2014 по делу № А43-20304/2013, постановление Федерального арбитражного Суда Уральского округа от 14.03.2012 № Ф09-658/12 по делу № А47-2863/2011, постановление Федерального арбитражного Суда Волго-Вятского округа от 29.06.2011 по делу № А43-21406/2010), а также с практикой работы Апелляционной коллегии (например, решение Апелляционной коллегии от 20.10.2020 № СП/91405/20).

При этом позиция о том, что количество представителей Центрального банка Российской Федерации, которых необходимо включить в состав комиссии по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства финансовыми организациями, должно составлять половину состава комиссии по рассмотрению такого дела находит своё отражение в разъяснениях ФАС России № 18 «О полномочиях сотрудников антимонопольных органов при проведении проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства Российской Федерации, рассмотрении заявлений и

материалов

о нарушении антимонопольного законодательства Российской Федерации

и рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства Российской Федерации», утверждённых протоколом заседания Президиума ФАС России от 11.10.2019 № 8.

На основании изложенного, Апелляционная коллегия установила, что Решение нарушает единообразие практики применения антимонопольным органом норм антимонопольного законодательства.

Одновременно Апелляционная коллегия обращает внимание Псковского УФАС России, что предписание Псковского УФАС России исх. № 2422/ДТ по Делу, выданное 18.07.2022, было отменено решением Апелляционной коллегии от 21.11.2022 № СП/109339/22 по жалобе СПАО «Ингосстрах» на решение

и предписание Псковского УФАС России от 18.07.2022 по Делу, в связи с чем пункт 2 резолютивной части обжалуемого Решения: «предписание не выдавать в связи с тем, что оно выдано ранее (исх. № 2422/ДТ от 18.07.2022)» противоречит ранее принятому Апелляционной коллегией решению, ввиду чего при новом рассмотрении Дела Псковскому УФАС России следует решить вопрос о наличии (отсутствии) необходимости выдачи организатору торгов предписания об устранении нарушения антимонопольного законодательства с учетом выводов, содержащихся в настоящем решении.

Согласно пункту 2 части 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции по итогам рассмотрения жалобы на решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа коллегиальный орган в том числе вправе отменить решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа.

Руководствуясь частью 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Апелляционная коллегия

РЕШИЛА:

1. Отменить решение Псковского УФАС России от 05.05.2023 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 060/01/17-72/2022.
2. Направить материалы дела о нарушении антимонопольного законодательства № 060/01/17-72/2022 на новое рассмотрение в

Псковское

УФАС России с учетом позиции, изложенной в настоящем решении.

_____ «<...>»

_____ «<...>»

Председатель

Апелляционной коллегии:

_____ «<...>»

Члены Апелляционной коллегии:

_____ «<...>»

_____ «<...>»

_____ «<...>»

Согласно части 15 статьи 23 Закона о защите конкуренции решение коллегиального органа, принятое по результатам пересмотра решения и (или) предписания территориального антимонопольного органа, вступает в силу с момента его размещения на официальном сайте федерального антимонопольного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В соответствии с частью 1.1 статьи 52 Закона о защите конкуренции решение о рассмотрении жалобы на решение и (или) предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение одного месяца с момента вступления в силу решения коллегиального органа федерального антимонопольного органа.