



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности статей 14⁸ и 51
Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с жалобой
общества с ограниченной ответственностью «Медэксперт»

город Санкт-Петербург

17 февраля 2022 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя
В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой,
С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой,
С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской
Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3,
частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального
конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке
конституционности статей 14⁸ и 51 Федерального закона «О защите
конкуренции».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба общества с
ограниченной ответственностью «Медэксперт». Основанием к рассмотрению
дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том,

соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А.Гаджиева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно статье 14⁸ Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» не допускаются иные формы недобросовестной конкуренции наряду с предусмотренными статьями 14¹–14⁷ данного Федерального закона. В силу же его статьи 51, в частности, лицо, чьи действия (бездействие) в установленном данным Федеральным 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).

1.1. Заявитель по настоящему делу – общество с ограниченной ответственностью «Медэксперт» (далее также – ООО «Медэксперт», общество) обратилось в Арбитражный суд Республики Марий Эл, требуя признать недействительными решение и предписание, вынесенные Управлением Федеральной антимонопольной службы по Республике Марий Эл. Решением от 9 октября 2019 года, оставленным без изменения постановлениями Первого арбитражного апелляционного суда и Арбитражного суда Волго-Вятского округа, в удовлетворении заявленных требований отказано в полном объеме. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации заявителю отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам данного суда, а заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации не нашел оснований с этим не согласиться.

Как установили суды, ООО «Медэксперт» имеет лицензию на осуществление медицинской деятельности, в соответствии с условиями которой адресом места ее осуществления указано здание, расположенное в городе Кирове Кировской области. Общество приняло участие в электронном аукционе на оказание услуг по проведению периодического медицинского осмотра работников Марийского государственного университета в 2018 году. По результатам аукциона оно признано победителем, с ним заключен контракт на сумму 1 403 238,85 руб., который частично исполнен.

При изучении материалов, поступивших в Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Марий Эл из органов прокуратуры и Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения, в действиях общества установлены признаки нарушения статьи 14⁸ Федерального закона «О защите конкуренции», выразившегося в подаче заявки на участие в аукционе в отсутствие надлежаще оформленной лицензии. 31 октября 2018 года антимонопольный орган выдал обществу предупреждение в том числе о необходимости перечислить в бюджет доход, полученный в результате нарушения, в размере 1 100 841,84 руб. Поскольку предупреждение обществом своевременно не исполнено, решением антимонопольного органа от 16 мая 2019 года оно признано нарушившим названную статью, ему выдано обязательное для исполнения предписание о перечислении в федеральный бюджет дохода в указанном размере, что и послужило поводом для его обращения в арбитражный суд.

Отказывая ООО «Медэксперт» в признании решения и предписания антимонопольного органа незаконными, суды исходили из того, что, по смыслу Федерального закона от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», общество было не вправе оказывать услуги по периодическому медицинскому осмотру на территории Республики Марий Эл до переоформления лицензии в установленном законом порядке. Между тем уведомление о намерении оказывать медицинские услуги в данном субъекте Российской Федерации, поданное обществом в Министерство

здравоохранения Республики Марий Эл, не было рассмотрено по существу, как составленное с нарушением действующих правил. Суды указали, что вследствие недобросовестных действий ООО «Медэксперт», выразившихся в участии в электронном аукционе и исполнении заключенного по его результатам контракта в отсутствие на то правовых оснований, иные участники аукциона, понесшие расходы на надлежащее оформление лицензии и отвечавшие всем требованиям законодательства, лишились возможности стать победителем аукциона. Также суды отметили, что в силу части 3 статьи 51 Федерального закона «О защите конкуренции» правовым последствием недобросовестного поведения общества является взыскание в бюджет всей суммы дохода, полученного им в виде оплаты услуг по заключенному контракту, без учета расходов, понесенных в связи с оказанием этих услуг.

1.2. Как следует из дополнительно полученных Конституционным Судом Российской Федерации материалов, 15 октября 2018 года заместитель руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Марий Эл привлек членов единой комиссии Марийского государственного университета к ответственности по части 2 статьи 7.30 КоАП Российской Федерации о нарушении порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, с чем согласился Йошкар-Олинский городской суд. Члены комиссии обратились в Верховный Суд Республики Марий Эл, ссылаясь на то, что в составе заявки ООО «Медэксперт» на участие в аукционе имелось письмо, согласно которому в соответствии с требованиями аукционной документации при проведении медицинского осмотра будет использован передвижной лечебно-диагностический комплекс. Однако суд пришел к выводу, что это не свидетельствует об отсутствии в действиях членов комиссии состава административного правонарушения, поскольку место осуществления обществом лицензируемой деятельности не соответствовало условиям аукциона относительно места оказания услуг. Тем не менее решениями от 16 января 2019 года суд прекратил производство по делам об административных

правонарушениях на основании статьи 2.9 данного Кодекса, признав допущенные нарушения малозначительными, не повлекшими существенной угрозы охраняемым общественным отношениям.

1.3. По мнению заявителя, статья 14⁸ Федерального закона «О защите конкуренции» противоречит статьям 34, 35 и 55 Конституции Российской Федерации, поскольку позволяет антимонопольным органам и судам квалифицировать предполагаемое нарушение лицом законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности – не выявленное в установленном порядке уполномоченным в данной области органом исполнительной власти – в качестве одной из форм недобросовестной конкуренции при участии такого лица в электронном аукционе. Что же касается статьи 51 данного Федерального закона, то ее противоречие названным конституционным положениям заявитель усматривает в том, что эта норма позволяет обращать в доход государства всю сумму, полученную в результате нарушения законодательства о защите конкуренции, без учета расходов, произведенных лицом в связи с исполнением контракта, заключенного по результатам электронного аукциона.

Обосновывая свою позицию, заявитель среди прочего обращает внимание на следующее. Оказание медицинских услуг с использованием передвижных комплексов отвечает государственной политике в области здравоохранения и направлено на защиту права пациентов получать доступную и квалифицированную медицинскую помощь на началах рыночной конкуренции. Это, по мнению заявителя, подтверждается и тем, что Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 августа 2020 года № 1154 Положение о лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково») дополнено нормой, в силу которой выполнение работ (услуг), предусмотренных приложением к Положению, может осуществляться

лицензиатом, в чьей структуре организована мобильная медицинская бригада для оказания первичной медико-санитарной помощи населению, проведения профилактического медицинского осмотра, диспансеризации по месту нахождения мобильной медицинской бригады, не указанному в лицензии в качестве адреса места осуществления медицинской деятельности, и не требует переоформления лицензии. В то же время Конституционный Суд Российской Федерации отмечает, что какие-либо нормы законодательства о лицензировании медицинской деятельности заявителем не оспариваются и потому не подлежат оценке при рассмотрении данного дела.

1.4. Конституционный Суд Российской Федерации принимает во внимание, что положения оспариваемой заявителем статьи 51 Федерального закона «О защите конкуренции» – кроме первого предложения ее части 3 – касаются последствий неисполнения предписания антимонопольного органа в установленный срок, а сведений о привлечении ООО «Медэксперт» к ответственности за такое неисполнение в материалах настоящего дела не имеется. Поэтому производство по его жалобе в соответствующей части подлежит прекращению на основании части первой статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Что же касается первого предложения части 3 статьи 51 Федерального закона «О защите конкуренции», то им устанавливается мера реагирования на действия (бездействие), запрещенные законодательством о защите конкуренции, в виде перечисления в федеральный бюджет при применении «дохода, полученного от таких действий (бездействия)», которая распространяется на многие виды нарушений, образующие две большие группы: монополистическую деятельность и недобросовестную конкуренцию, при этом в рамках последней – как на прямо указанные в законе формы недобросовестной конкуренции (статьи 14¹–14⁷ данного Федерального закона), так и на иные формы, отнесение которых к недобросовестной конкуренции может быть обосновано лишь через соотнесение с общим понятием таковой (пункт 9 статьи 4 данного Федерального закона). При этом указанная

универсальность такой меры не предопределяет, к тому же с учетом оценки в системе действующего правового регулирования и практики применения, вывод о наличии неопределенности в вопросе о конституционности данного положения во всех случаях, когда такое применение возможно, тем более что таковое имеет место в разнообразных обстоятельствах и в ответ на различную недобросовестную практику. Исходя из изложенного Конституционный Суд Российской Федерации считает необходимым осуществлять проверку конституционности положения части 3 статьи 51 Федерального закона «О защите конкуренции» в части решения вопроса о величине дохода, подлежащего перечислению в федеральный бюджет, только применительно к деянию, выразившемуся в подаче лицом заявки на участие в электронном аукционе в рамках контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в отсутствие надлежаще оформленной лицензии на осуществление деятельности, необходимой для исполнения государственного (муниципального) контракта.

Таким образом, с учетом требований статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения по настоящему делу являются взаимосвязанные положения статьи 14⁸ и части 3 статьи 51 Федерального закона «О защите конкуренции» в части решения вопроса о признании недобросовестной конкуренцией действий хозяйствующего субъекта, подавшего заявку на участие в электронном аукционе в рамках контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в отсутствие у него надлежаще оформленной лицензии на осуществление деятельности, необходимой для исполнения государственного (муниципального) контракта, и о доходе, полученном от недобросовестной конкуренции, который в указанном случае подлежит на основании предписания антимонопольного органа перечислению в федеральный бюджет.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в России гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (статья 8, часть 1), на ее территории не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, а ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться, только если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей (статья 74). Поскольку же осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, то не допускается и экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (статья 17, часть 3; статья 34, часть 2, Конституции Российской Федерации). Это предполагает установление федеральным законодателем в пределах его ведения правовых основ единого рынка, создание федеральных экономических служб, принятие гражданского законодательства (статья 71, пункты «ж», «о», Конституции Российской Федерации).

В свою очередь, согласно статье 41 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь (часть 1), в России финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья (часть 2). Сказанным предопределяется отнесение координации вопросов здравоохранения к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов для оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранения и укрепления общественного здоровья, создания условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения к своему здоровью (статья 72, пункт «ж» части 1).

Основополагающий признак Российского государства – его социальный характер, что означает направленность его политики на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека и требуемых для утверждения таких конституционно значимых ценностей, как гражданский мир и согласие (преамбула и статья 7 Конституции Российской Федерации). В соответствии со статьей 75¹ Конституции Российской Федерации обязанность по созданию условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан – как основы взаимного доверия государства и общества – возложена на органы публичной власти, что подразумевает в числе прочего наличие инструментов, обеспечивающих надлежащий уровень стабильности, предсказуемости и надежности гражданского оборота, а равно эффективную судебную защиту прав и законных интересов его участников, без чего невозможно поддерживать конкурентную экономическую среду, необходимую для функционирования свободного рынка. Потому, как следует из неоднократно выраженных Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций, законодательные и правоприменительные органы должны обеспечивать взаимную согласованность предметно связанных между собой норм различной отраслевой принадлежности (Постановление от 14 июля 2003 года № 12-П, Определение от 5 декабря 2019 года № 3273-О и др.), в том числе норм антимонопольного регулирования с нормами гражданского законодательства, законодательства о лицензировании и о контрактной системе.

3. Государство обязано осуществлять в сфере экономических отношений и контрольную функцию, которая по своей конституционно-правовой природе производна от его организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения и присуща всем органам государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2008 года № 10-П и от 17 января 2013 года № 1-П; определения Конституционного Суда

Российской Федерации от 28 июня 2018 года № 1577-О, от 26 ноября 2018 года № 3063-О и др.).

Подобное воздействие должно носить соразмерный характер и, с учетом статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, способствовать достижению конкретных конституционно одобряемых целей. Так, в соответствии с частью 1 статьи 3, статьями 22 и 23 Федерального закона «О защите конкуренции» задачей антимонопольного органа является обеспечение государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, направленного на защиту и развитие конкуренции, что означает возможность непосредственного вмешательства антимонопольного органа в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов только в той мере, в какой это обусловлено необходимостью защиты конкуренции. Такое вмешательство требует как оценки влияния, оказываемого на уровень конкуренции действиями хозяйствующих субъектов, так и оценки регулирующего воздействия решений самого антимонопольного органа на состояние конкуренции.

Согласно пункту 9 статьи 4 Федерального закона «О защите конкуренции» под недобросовестной конкуренцией понимаются действия хозяйствующих субъектов (группы лиц), которые направлены на получение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности, противоречат законодательству Российской Федерации, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и причинили или могут причинить убытки другим хозяйствующим субъектам – конкурентам либо нанесли или могут нанести вред их деловой репутации. Данные критерии позволяют признать актом недобросовестной конкуренции противоправное поведение хозяйствующего субъекта, направленное на получение за счет своих конкурентов несправедливых (нерыночных) экономических преимуществ либо на создание условий, ограничивающих или устраняющих доступ других участников на соответствующий рынок. С учетом же динамичности форм и методов ведения предпринимательской

деятельности и преимущественно диспозитивного характера регулирования гражданско-правовых отношений, являющихся основой свободного рыночного обмена, не могут быть признаны актом недобросовестной конкуренции действия хозяйствующего субъекта, отклоняющиеся от сформированного на конкретном рынке стандарта, но не оказывающие негативного влияния на состояние конкурентной среды, тем более если их результатом становятся или могут стать, в частности, совершенствование производства или реализации товаров, работ, услуг, стимулирование научно-технического прогресса, повышение конкурентоспособности товаров российского производства на мировом рынке.

Из перечня названных в Федеральном законе «О защите конкуренции» форм недобросовестной конкуренции (статьи 14¹–14⁷), а также из закрепленного в пункте 9 его статьи 4 понятия «недобросовестная конкуренция» следует, что все такие действия обладают единой целью – они содержательно направлены на ущемление прав и законных интересов других хозяйствующих субъектов. Неисполнение или ненадлежащее исполнение публично-правовых обязанностей (неуплата налогов и сборов, неполучение разрешительной документации, несоблюдение нормативов воздействия на окружающую среду и т.п.) хотя и может быть сопряжено с получением хозяйствующим субъектом выгод от такого поведения для своей экономической деятельности, в том числе по сравнению с иными хозяйствующими субъектами, однако само по себе не может рассматриваться как форма недобросовестной конкуренции. Для сдерживания такого противоправного поведения административно-деликтным и иным отраслевым законодательством предусмотрены специальные публично-правовые механизмы. При ином подходе не была бы достигнута цель воспрепятствовать именно недобросовестной конкуренции.

Тем самым хозяйствующий субъект может быть признан нарушившим запрет, содержащийся в главе 2¹ «Недобросовестная конкуренция» Федерального закона «О защите конкуренции», лишь при наличии причинно-

следственной связи между его действиями и снижением (реальной возможностью снижения) уровня конкуренции как на конкретном рынке товаров, работ, услуг, так и на рынках, с ним экономически связанных, если такие действия совершены умышленно, причем умыслом нарушителя охватывались и возможные либо фактически наступившие последствия.

Это созвучно правовой позиции Пленума Верховного Суда Российской Федерации о том, что нарушение хозяйствующим субъектом при ведении своей деятельности норм гражданского и иного законодательства само по себе не означает акта недобросовестной конкуренции (пункт 30 постановления от 4 марта 2021 года № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства»). Такой подход развивает практику Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации, ранее в своих определениях исходившей из того, что для квалификации поведения хозяйствующего субъекта в качестве недозволенной (недобросовестной) конкуренции имеет значение, затрагиваются ли права и законные интересы иных участвующих на рынке субъектов, направлено ли это поведение на получение преимуществ за счет иных участников рынка (определения Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2019 года № 303-КГ18-23327 и от 5 сентября 2019 года № 307-ЭС19-9220).

3.1. Федеральный закон «О защите конкуренции» в статье 14⁸ устанавливает запрет на иные формы недобросовестной конкуренции наряду с предусмотренными его статьями 14¹–14⁷ и включающими, помимо прочего, недобросовестную конкуренцию путем дискриминации, введения в заблуждение, некорректного сравнения и др. Когда деяние хозяйствующего субъекта подпадает под признаки правонарушения, запрещенного одной из соответствующих специальных норм, это деяние не подлежит квалификации по статье 14⁸ данного Федерального закона. Напротив, деяние, которое не может быть отнесено ни к одной из специально выделенных законодателем форм недобросовестной конкуренции, можно квалифицировать по этой

статье – при условии, что имеются общие признаки недобросовестной конкуренции, определенные пунктом 9 статьи 4 данного Федерального закона (пункт 32 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства»). К числу таких конституирующих состав правонарушения признаков отнесены следующие: действия виновного направлены на получение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности; эти действия противоречат законодательству, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости; они причинили или могут причинить убытки конкурентам либо нанесли или могут нанести вред их деловой репутации.

Следовательно, правовая категория «иные формы недобросовестной конкуренции» не может рассматриваться как недостаточно определенная и влекущая произвольное правоприменение (что противоречило бы статье 19 Конституции Российской Федерации), поскольку ее содержание выявляется исходя из фактических обстоятельств каждого конкретного дела с учетом общих положений Федерального закона «О защите конкуренции». Иной подход, предполагающий исчерпывающее перечисление всех возможных форм злоупотребляющего поведения, не позволял бы адекватно реагировать на многообразие постоянно меняющихся недобросовестных тактик хозяйствующих субъектов – как в их отношениях между собой, так и в отношениях с потребителями – и потому препятствовал бы формированию и поддержанию цивилизованного рынка. Конституционный Суд Российской Федерации уже аргументировал свои выводы относительно норм данного Федерального закона тем, что возможность оценить действия хозяйствующего субъекта с точки зрения требований добропорядочности, разумности и справедливости соответствует концепции, заложенной в статье 10.bis Конвенции по охране промышленной собственности (заключена в Париже 20 марта 1883 года), и в необходимой мере расширяет область судебного

усмотрения в сфере пресечения недобросовестной конкуренции в обстановке разнообразия форм и методов последней, не все из которых могут прямо противоречить законодательству или обычаям делового оборота (Определение от 21 ноября 2013 года № 1841-О).

Негативное влияние на состояние конкурентной среды может иметь место и в результате участия недобросовестного хозяйствующего субъекта в закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Причем, запрещая в главе 2 «Монополистическая деятельность» Федерального закона «О защите конкуренции» картельный сговор, направленный на повышение, снижение или поддержание цен на торгах (пункт 2 части 1 статьи 11), законодатель в рамках главы 2¹ «Недобросовестная конкуренция» данного Федерального закона не выделяет специально случаи недобросовестной конкуренции именно в ходе закупочных процедур. Это, однако, означает, с учетом общего (универсального) характера соответствующих положений главы 2¹ данного Федерального закона, что такие случаи недобросовестной конкуренции должны оцениваться с учетом всех положений этой главы, в том числе статьи 14⁸.

3.2. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в числе основных начал контрактной системы в сфере закупок называет создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок (часть 1 статьи 8). Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг; запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок, операторами электронных площадок, операторами

специализированных электронных площадок любых действий, которые приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок (часть 2 статьи 8 данного Федерального закона).

Реализация названного принципа не только имеет самостоятельное значение в контексте требований защиты и поощрения конкуренции, но и направлена на повышение эффективности закупок, в том числе на этапе определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (пункт 2 части 1 статьи 1 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»), а значит, на достижение экономности и результативности использования бюджетных средств в целом (статья 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Так, в соответствии со статьей 31 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (как в прежней, так и в действующей с 1 января 2022 года редакции) заказчик устанавливает в числе единых требований к участникам закупки соответствие требованиям, предъявляемым законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки (пункт 1 части 1); комиссия по осуществлению закупок проверяет соответствие участников закупок этим требованиям (часть 8) и в случае обнаружения предоставления участником недостоверной информации в отношении своего соответствия этим требованиям отстраняет его от участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) или отказывает в заключении контракта (часть 9). В частности, заявка на участие в электронном аукционе должна содержать документы, подтверждающие соответствие участника аукциона этим требованиям, или копии таких документов; заявка на участие в электронном аукционе признается не соответствующей требованиям, установленным

документацией об аукционе, в случае несоответствия участника аукциона этим требованиям и отклоняется (пункт 2 части 5 статьи 66 и пункт 2 части 6 статьи 69 данного Федерального закона в ранее действовавшей редакции; часть 1 и подпункт «а» пункта 1 части 5 статьи 49 данного Федерального закона в редакции, действующей с 1 января 2022 года). Подобным несоответствием может быть и отсутствие у лица специального разрешения (лицензии), когда его наличие предусмотрено законом (пункт 1 статьи 49 ГК Российской Федерации).

Соответственно, одна из задач комиссии по осуществлению закупок состоит в квалифицированном и беспристрастном отборе лица, допускаемого до заключения контракта с заказчиком, что позволяет обеспечить как интересы самого заказчика в получении товаров, работ или услуг надлежащего качества по наименьшей цене, так и право всех потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на участие в закупках на равных (недискриминационных) условиях. Исполнение этой задачи гарантируется, прежде всего, набором требований к профессиональной компетенции членов комиссии и к обеспечению их незаинтересованности в определении поставщика (статья 39 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»), которые призваны, среди прочего, обеспечить законность решения о допуске или об отказе в допуске к участию в аукционе (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2018 года № 601-О). Кроме того, законодателем установлены меры юридической ответственности за признание заявки на участие в аукционе надлежащей, отвечающей требованиям документации об аукционе, если участнику, подавшему заявку, должно быть отказано в допуске к участию в закупке в соответствии с законодательством (часть 2 статьи 7.30 КоАП Российской Федерации).

Таким образом, статья 14⁸ Федерального закона «О защите конкуренции» не предполагает, что участие хозяйствующего субъекта в

электронном аукционе и исполнение заключенного по его результатам контракта в отсутствие у него надлежаще оформленной лицензии, позволяющей осуществлять соответствующую деятельность, должно быть признано недобросовестной конкуренцией, если такое несоответствие требованиям законодательства может быть установлено комиссией по осуществлению закупок в рамках исполнения ею своих обязанностей при обычной внимательности и осмотрительности, а хозяйствующий субъект не совершил каких-либо действий (бездействия), специально направленных на сокрытие этого несоответствия. Иное не только расходилось бы с принципами и целями контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, но и противоречило бы конституционному императиву о необходимости и соразмерности ограничения прав, включая право на занятие предпринимательской деятельностью (статья 34, часть 1; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

С учетом изложенного хозяйствующему субъекту в качестве недобросовестной конкуренции в рассматриваемом аспекте могут быть вменены лишь такие действия (бездействие), которые имеют целью получить конкурентное преимущество за счет введения в заблуждение заказчика относительно соответствия исполнителя всем требованиям отраслевого законодательства (в том числе касающимся лицензирования или другого предусмотренного законодательством разрешения, необходимого для осуществления той или иной деятельности) и тем самым затрудняют выполнение комиссией по осуществлению закупок ее функции по отбору поставщика. Очевидной и наиболее общественно опасной формой подобного злоупотребления служит указание в заявке заведомо недостоверных сведений и приложение к заявке подложных документов. Именно на правоприменительных органах лежит обязанность корректной квалификации таких действий в соответствии со статьями 14¹–14⁸ Федерального закона «О защите конкуренции» и с учетом приведенной правовой позиции.

4. Согласно положению части 3 статьи 51 Федерального закона «О защите конкуренции» лицо, чьи действия (бездействие) в установленном данным Федеральным 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).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 24 июня 2009 года № 11-П, данная мера по основаниям и процедуре применения, а также по своим правовым последствиям является специфической формой принудительного воздействия на участников охраняемых антимонопольным законодательством общественных отношений. Она призвана обеспечить восстановление баланса публичных и частных интересов путем изъятия доходов, полученных хозяйствующим субъектом в результате злоупотреблений, и компенсировать не подлежащие исчислению расходы государства, связанные с устранением негативных социально-экономических последствий правонарушения. По смыслу приведенной и иных позиций, выраженных в том же решении Конституционного Суда Российской Федерации, и в приложении их к действующему законодательному регулированию в соответствующей сфере указанная мера государственного принуждения может быть применена только при тех условиях, что, во-первых, в действиях хозяйствующего субъекта установлен факт нарушения именно законодательства о защите конкуренции, а во-вторых, он установлен в надлежащей правовой процедуре, регламентированной Федеральным законом «О защите конкуренции», в рамках которой хозяйствующему субъекту гарантируется право на защиту. Факт нарушения и вина в его совершении устанавливаются антимонопольным органом по правилам главы 9 «Рассмотрение дел о нарушении антимонопольного законодательства» данного Федерального

закона после возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

В соответствии с правовой позицией, выраженной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 2009 года № 11-П, при наложении обременения в виде взыскания в федеральный бюджет дохода, полученного в связи с нарушением антимонопольного законодательства, надлежит учитывать принципы равенства и справедливости и вытекающие из них критерии пропорциональности и соразмерности вводимых мер конституционно значимым целям. Эта правовая позиция носит общий характер и высказывалась им ранее применительно и к мерам публично-правовой ответственности, и к гражданско-правовым санкциям, имеющим наряду с компенсационными штрафные свойства.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, закрепляя и изменяя составы правонарушений и меры ответственности за их совершение, федеральный законодатель также обязан соблюдать конституционный принцип равенства всех перед законом. Это означает, что любое правонарушение и санкции за его совершение должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя непосредственно из текста соответствующей нормы – в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, – каждый мог предвидеть правовые последствия своего поведения.

Эта правовая позиция, как было подчеркнута Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 29 ноября 2016 года № 26-П и от 9 января 2019 года № 1-П, применима и к иным мерам государственного принуждения. Применима она, соответственно, и к изъятию (взысканию) с хозяйствующего субъекта в федеральный бюджет дохода, полученного в связи с нарушением законодательства о защите конкуренции. Тем более что федеральный законодатель предусмотрел данную меру в определенной степени как альтернативу мерам административной ответственности. В силу

части 3 статьи 51 Федерального закона «О защите конкуренции» лицо, которому выдано предписание о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного от монополистической деятельности или недобросовестной конкуренции, не может быть привлечено к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, в отношении которого выдано данное предписание, если оно исполнено. Тем самым усиливается принудительный характер данной меры.

Поскольку деяние в виде недобросовестной конкуренции по своей сути нарушает конституционный принцип равенства участников соответствующих гражданско-правовых отношений, обращение в федеральный бюджет дохода, полученного от такого действия (бездействия), не может рассматриваться как несоразмерная мера, несовместимая с конституционными критериями допустимых ограничений прав и свобод в сфере экономической деятельности, основанной на свободной конкуренции, надлежащим образом гарантированной государством. В связи с этим не исключается возложение на нарушителя законодательства о защите конкуренции при определенных исключаяющих иной подход обстоятельствах (в частности, если в результате недобросовестной конкуренции причинен значительный, явный и прямой ущерб хозяйствующим субъектам – конкурентам или соответствующее деяние носило грубый характер) обязанности перечислить в федеральный бюджет в качестве «дохода, полученного от монополистической деятельности или недобросовестной конкуренции» все полученное от совершения такого деяния.

Соответственно, в случае признания недобросовестной конкуренцией действий хозяйствующего субъекта, подавшего заявку на участие в рамках контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в отсутствие у него надлежаще оформленной лицензии и получившего в результате торгов право на заключение государственного (муниципального) контракта, когда это было

сопряжено с его действиями (бездействием), направленными на сокрытие его несоответствия условиям исполнения контракта, создаются предпосылки для того, чтобы требовать перечисления в бюджет всего полученного по соответствующему контракту. Ведь в случае, когда Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» требует проведения торгов как условия заключения государственного (муниципального) контракта, в качестве базовой предпосылки для получения оплаты за поставленные по контракту товары, работы и услуги выступает именно участие в торгах и победа на них.

Защита же прав хозяйствующего субъекта в данном случае обеспечивается именно тем, что признание его поведения в виде участия в торгах и исполнения заключенного по его результатам контракта в отсутствие у него надлежаще оформленного разрешения, позволяющего осуществлять соответствующую деятельность, недобросовестной конкуренцией, напротив, не предполагается, если такое несоответствие требованиям законодательства может быть установлено комиссией по осуществлению закупок в рамках исполнения ею своих обязанностей при обычной внимательности и осмотрительности, а хозяйствующий субъект не совершил каких-либо действий (бездействия), направленных на сокрытие этого несоответствия.

5. Таким образом, взаимосвязанные положения статьи 14⁸ и части 3 статьи 51 Федерального закона «О защите конкуренции», на основании которых разрешается вопрос о возможности признания недобросовестной конкуренцией действий хозяйствующего субъекта, подавшего заявку на участие в торгах в рамках контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а в случае такого признания на основании предписания антимонопольного органа перечислять в федеральный бюджет доход, полученный от таких действий, не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку

по их конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они предполагают, что участие хозяйствующего субъекта в электронном аукционе и исполнение заключенного по его результатам контракта в отсутствие у него надлежаще оформленного разрешения, позволяющего осуществлять деятельность по исполнению государственного (муниципального) контракта, не может быть признано недобросовестной конкуренцией и влечь возложение на него обязанности перечислить в федеральный бюджет доход, полученный им по этому государственному (муниципальному) контракту, на одном лишь том основании, что у него отсутствует это разрешение, если такое несоответствие положениям законодательства, требующим наличия разрешения, могло быть установлено комиссией по осуществлению закупок в рамках исполнения ею своих обязанностей при обычной внимательности и осмотрительности, а хозяйствующий субъект не совершил каких-либо действий (бездействия), направленных на сокрытие этого несоответствия.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 68, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать взаимосвязанные положения статьи 14⁸ и части 3 статьи 51 Федерального закона «О защите конкуренции» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они предполагают, что участие хозяйствующего субъекта в электронном аукционе и исполнение заключенного по его результатам контракта в отсутствие у него надлежаще оформленной лицензии, позволяющей осуществлять деятельность по исполнению государственного (муниципального) контракта, не может быть признано недобросовестной

конкуренцией и влечь возложение на него обязанности перечислить в федеральный бюджет доход, полученный им по этому государственному (муниципальному) контракту, на одном лишь том основании, что у него отсутствует такое разрешение, если данное несоответствие положениям законодательства, требующим наличия разрешения, могло быть установлено комиссией по осуществлению закупок в рамках исполнения ею своих обязанностей при обычной внимательности и осмотрительности, а хозяйствующий субъект не совершил каких-либо действий (бездействия), направленных на сокрытие этого несоответствия.

Выявленный конституционно-правовой смысл указанных законоположений является общеобязательным, что исключает их применение в истолковании, расходящемся с данным Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении истолкованием.

2. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности иных положений статьи 51 Федерального закона «О защите конкуренции», кроме первого предложения ее части 3.

3. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении общества с ограниченной ответственностью «Медэксперт» и основанные на взаимосвязанных положениях статьи 14⁸ и части 3 статьи 51 Федерального закона «О защите конкуренции» в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

№ 7-П



Конституционный Суд
Российской Федерации