

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 309-КГ17-7502

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

02.10.2017

Дело № А50-9299/2016

Резолютивная часть определения объявлена 27.09.2017

Полный текст определения изготовлен 02.10.2017

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

председательствующего Завьяловой Т.В.,

судей Антоновой М.К., Тютин Д.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Газпром трансгаз Чайковский» на решение Арбитражного суда Пермского края от 21.07.2016 по делу № А50-9299/2016, постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.10.2016 и постановление Арбитражного суда Уральского округа от 28.02.2017 по тому же делу

по заявлению общества с ограниченной ответственностью «Газпром трансгаз Чайковский» о признании недействительными решения Управления

Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю от 04.04.2016 в части пункта 1, абзаца 3, 4 пункта 2, пункта 3, а также предписания от 04.04.2016,

при участии третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора: общества с ограниченной ответственностью «Центр сервисного обслуживания», индивидуального предпринимателя Лазарева В.Б.

В заседании приняли участие представители:

от общества с ограниченной ответственностью «Газпром трансгаз Чайковский» – Девятерикова М.А., Турчина О.В.;

от Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю – Плаксин А.В., Семенов Р.В.;

от общества с ограниченной ответственностью «Центр сервисного обслуживания» – Самсонова О.В. ,

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 Пермскому краю (далее – антимонопольный орган) поступила жалоба общества с ограниченной ответственностью «Центр сервисного обслуживания» (далее – общество «Центр сервисного обслуживания») на действия общества с ограниченной ответственностью «Газпром трансгаз Чайковский» (далее – общество, заказчик) при организации и проведении запроса предложений в электронной форме на право заключения договора на выполнение работ

по техническому обслуживанию и текущему ремонту легковых автомобилей заказчика в 2016 году (лот № 1).

Решением антимонопольного органа от 04.04.2016 жалоба общества «Центр сервисного обслуживания» признана обоснованной, в действиях заказчика выявлены нарушения части 2 статьи 4, части 12 статьи 4 части 6 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках, Закон № 223-ФЗ), пункта 2 части 1 статьи 17 и части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

В соответствии с указанным решением антимонопольным органом заказчику выдано предписание от 04.04.2016 об устранении выявленных нарушений антимонопольного законодательства: отмене протоколов торгов от 29.01.2016 и от 09.03.2016, повторном проведении процедуры рассмотрения и оценки заявок по лоту № 1. Антимонопольным органом также предписано принять меры по внесению изменений в Положение о закупках товаров, работ, услуг ПАО «Газпром» и компаний группы «Газпром», утвержденное решением Совета директоров ПАО «Газпром» от 19.04.2012 № 1969.

Не согласившись с решением и предписанием антимонопольного органа, общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании указанных ненормативных правовых актов недействительными.

Решением Арбитражного суда Пермского края от 21.07.2016, оставленным без изменения постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.10.2016, в удовлетворении заявленных требований обществу отказано.

Арбитражный суд Уральского округа постановлением от 28.02.2017 оставил указанные судебные акты без изменения.

В кассационной жалобе общество ставит вопрос об отмене судебных актов арбитражных судов первой, апелляционной и кассационной инстанций, ссылаясь на существенные нарушения судами норм материального и

процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав общества.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Завьяловой Т.В. от 03.08.2017 кассационная жалоба общества вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения Судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации судебных актов в порядке кассационного производства являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Изучив материалы дела, проверив в соответствии с положениями статьи 291.14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации законность обжалуемых судебных актов, Судебная коллегия полагает, что кассационная жалоба общества подлежит удовлетворению, а принятые по настоящему делу судебные акты трех инстанций – отмене по следующим основаниям.

Отказывая в удовлетворении требований заказчика, суды исходили из того, что в силу пункта 5.3.1.1 Положения о Федеральной антимонопольной службе (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331) данный орган исполнительной власти осуществляет контроль за соблюдением коммерческими организациями антимонопольного законодательства. В частности, на основании статей 17 и 18.1 Закона о защите конкуренции Федеральная антимонопольная служба уполномочена рассматривать жалобы участников закупок, выносить решения и предписания

в случаях нарушения заказчиками процедуры проведения торгов и порядка заключения договоров.

Суды также признали правомерными выводы антимонопольного органа о допущенных со стороны общества нарушениях антимонопольного законодательства и Закона о закупках, в результате которых победителю торгов – индивидуальному предпринимателю Лазареву В.Б. было оказано предпочтение при заключении контракта.

Между тем при рассмотрении данного спора судами не было учтено следующее.

В силу установленных главой I Конституции Российской Федерации основ конституционного строя Российская Федерация является правовым государством, в котором вмешательство органов публичной власти в права частных лиц может иметь место только в рамках реализации законных полномочий соответствующего органа (часть 1 статьи 1, часть 2 статьи 4, часть 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации).

В связи с этим полномочия органа публичной власти, реализация которых возлагает обязанности на участников хозяйственного оборота, не могут следовать из одного лишь факта отнесения определенной сферы оборота к ведению (контролю) этого органа, а требуют своего непосредственного закрепления в законе (принимаемых в соответствии с законом правовых актов) и должны осуществляться в надлежащих административных процедурах.

В соответствии с пунктом 4.2. части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции антимонопольные органы наделены полномочиями по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов. Порядок рассмотрения указанных жалоб установлен статьей 18.1 Закона о защите конкуренции. Данные нормы введены в действие Федеральным законом от 06.12.2011 № 401-ФЗ в рамках т.н. «третьего антимонопольного пакета».

Федеральным законом от 13.07.2015 № 250-ФЗ, принятым в рамках т.н. «четвертого антимонопольного пакета», положения части 1 статьи 18.1

Закона о защите конкуренции изложены в новой редакции, согласно которой установленный данной статьей порядок рассмотрения жалоб применяется также при организации и проведении закупок в соответствии с Законом № 223-ФЗ.

Таким образом, статья 18.1 Закона о защите конкуренции регламентирует лишь порядок действий антимонопольного органа (процедуру) при рассмотрении жалоб участников закупок, осуществляемых в соответствии с Законом № 223-ФЗ, но не определяет основания компетенции (полномочия) антимонопольного органа.

Эти основания установлены в части 10 статьи 3 Закона о закупках, согласно которой антимонопольные органы рассматривают жалобы участников закупки на действия (бездействие) заказчика в случаях:

1) неразмещения в единой информационной системе положения о закупке, изменений, вносимых в указанное положение, информации о закупке, подлежащей в соответствии с Законом № 223-ФЗ размещению в единой информационной системе, или нарушения сроков такого размещения;

2) предъявления к участникам закупки требования о представлении документов, не предусмотренных документацией о закупке;

3) осуществления заказчиками закупки товаров, работ, услуг в отсутствие утвержденного и размещенного в единой информационной системе положения о закупке и без применения положений Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

4) неразмещения или размещения в единой информационной системе недостоверной информации о годовом объеме закупки, которую заказчики обязаны осуществить у субъектов малого и среднего предпринимательства.

Перечисленные в данной норме основания обжалования действий заказчика в административном порядке соотносятся с принципом прозрачности информации о закупках. Иные же действия заказчиков подлежат обжалованию в судебном порядке, о чем указано в части 9 статьи 3 Закона о закупках.

Таким образом, правовое значение при определении полномочий антимонопольного органа в процедуре обжалования действий (бездействия) заказчика имеет как установленный порядок обжалования, так и исчерпывающий перечень случаев нарушений процедуры закупки, предусматривающий право участника закупки на обжалование в административном порядке.

Аналогичная правовая позиция ранее уже высказывалась Судебной коллегией по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в определении от 11.04.2017 № 304-КГ16-17592.

Вопреки доводам антимонопольного органа и выводам судов, положения статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, в том числе ее часть 17, согласно которой комиссия антимонопольного органа принимает решение по итогам рассмотрения жалобы с учетом всех выявленных нарушений, не свидетельствуют о наделении антимонопольного органа дополнительными полномочиями. Данная норма в силу своего процедурного характера не может рассматриваться как расширяющая перечень оснований, в пределах которых антимонопольный орган обладает полномочиями по рассмотрению жалоб, а лишь допускает возможность вынесения решения по итогам рассмотрения жалобы участника закупки с учетом всех нарушений, связанных с обеспечением информационной прозрачности закупок и упомянутых в части 10 статьи 3 Закона о закупках.

В отличие от закупок, осуществляемых в рамках контрактной системы для обеспечения государственных и муниципальных нужд, первоочередной целью Закона № 223-ФЗ является создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности (часть 1 статьи 1 Закона о закупках), что предполагает относительную свободу заказчиков в определении условий закупок, недопустимость вмешательства кого-либо в процесс закупки по мотивам, связанным с оценкой целесообразности ее условий и порядка проведения.

Таким образом, воля законодателя не направлена на то, чтобы предоставить антимонопольному органу тот же объем полномочий по оперативному вмешательству в закупки, какими данный орган в силу положений части 1 статьи 99, части 1 статьи 105 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», пункта 4.2. части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции обладает в отношении закупок для публичных нужд и в иных случаях, когда проведение торгов является обязательным в соответствии с законодательством (например, в связи с исполнительным производством, ведением банкротных процедур).

С учетом изложенного, в рамках административной процедуры по рассмотрению жалоб участников закупки, установленной статьей 18.1 Закона о защите конкуренции, антимонопольный орган вправе принимать решения только по тем нарушениям, перечень которых установлен в части 10 статьи 3 Закона о закупках.

Оспоренное обществом решение антимонопольного органа таких оснований не содержит, а мотивировано иными имевшимися с точки зрения антимонопольного органа нарушениями, в частности, необоснованным допуском к участию в торгах индивидуального предпринимателя Лазарева В.Б., недостаточной ясностью и четкостью критериев оценки и сопоставления заявок, установленных в положении о закупках.

Подача участником закупки жалобы, в которой содержатся доводы о несоблюдении заказчиком антимонопольных требований к торгам (части 1 и 5 статьи 17 Закона о защите конкуренции), равно как самостоятельное выявление антимонопольным органом указанных нарушений, могли служить основанием для возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства и его рассмотрения в порядке, установленном главой 9 Закона о защите конкуренции. Однако антимонопольным органом данная процедура соблюдена не была.

Кроме того, соглашаясь по существу с выводами антимонопольного органа о допущенных обществом нарушениях антимонопольных требований к

торгам, суды не учли, что в силу части 4 статьи 17 Закона о защите конкуренции нарушение правил, установленных данной статьей, является основанием для признания судом соответствующих торгов и заключенных по результатам таких торгов сделок недействительными, в том числе по иску антимонопольного органа.

Общество «Центр сервисного обслуживания» оспорило торги в судебном порядке (дело № А50-10690/2016) с привлечением к участию в деле антимонопольного органа.

Вступившим в законную силу постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.02.2017 по названному делу обществу «Центр сервисного обслуживания» отказано в удовлетворении исковых требований к заказчику о признании недействительными торгов, в отношении которых антимонопольным органом вынесено решение и предписание, оспариваемые по настоящему делу. При этом суд установил, что обществом не допущены нарушения требований статьи 17 Закона о защите конкуренции, поскольку со стороны заказчика не совершены действия, которые повлекли или могли повлечь необоснованное отклонение заявки общества «Центр сервисного обслуживания».

При таком положении Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации считает, что принятые по делу судебные акты арбитражных судов первой, апелляционной и кассационной инстанций подлежат отмене на основании части 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, как принятые с существенными нарушениями норм материального и процессуального права, повлиявшими на исход дела, а заявление общества – подлежит удовлетворению.

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

определила:

решение Арбитражного суда Пермского края от 21.07.2016 по делу № А50-9299/2016, постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.10.2016 и постановление Арбитражного суда Уральского округа от 28.02.2017 по тому же делу отменить.

Признать недействительным решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю от 04.04.2016 в части пункта 1, абзаца 3, 4 пункта 2, пункта 3, а также предписание от 04.04.2016.

Председательствующий

Т.В. Завьялова

Судьи

М.К. Антонова

Д.В. Тютин