



ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

№ 11237/12

Москва

25 декабря 2012 г.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации
в составе:

председательствующего – Председателя Высшего Арбитражного
Суда Российской Федерации Иванова А.А.;

членов Президиума: Абсалямова А.В., Амосова С.М.,
Андреевой Т.К., Балахничевой Р.Г., Бациева В.В., Витрянского В.В.,
Горячевой Ю.Ю., Завьяловой Т.В., Иванниковой Н.П., Козловой О.А.,
Маковской А.А., Першутова А.Г., Сарбаша С.В. –

рассмотрел заявление закрытого акционерного общества «XXI век-
ТВ» о пересмотре в порядке надзора решения Арбитражного суда
Московской области от 25.11.2011 по делу № А41-10785/11,
постановления Десятого арбитражного апелляционного суда от 16.04.2012
и постановления Федерального арбитражного суда Московского округа
от 02.07.2012 по тому же делу.

В заседании приняли участие представители:

Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: <http://www.arbitr.ru/>
(информация о движении дела, справочные материалы и др.).

от заявителя – закрытого акционерного общества «XXI век-ТВ» (ответчика) – Богачев О.В., Бувин А.В., Заруцкий А.П.;

от общества с ограниченной ответственностью «Регион-Медиа» (истца) – Алехин К.В., Хурумов П.П.;

от общества с ограниченной ответственностью «НИКЭ» (третьего лица) – Дабижа С.В.;

от общества с ограниченной ответственностью «Арт фэктори групп» (третьего лица) – Коридзе М.Т.

Заслушав и обсудив доклад судьи Горячевой Ю.Ю., а также объяснения представителей участвующих в деле лиц, Президиум установил следующее.

Общество с ограниченной ответственностью «Регион-медиа» (далее – общество «Регион-медиа») обратилось в Арбитражный суд Московской области с иском к администрации Подольского муниципального района Московской области (далее – администрация) и закрытому акционерному обществу «XXI век-ТВ» (далее – общество «XXI век-ТВ») о признании конкурса на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, состоявшегося 27.12.2010, недействительным в части лотов № 5, 6, 7, 8, 10, 13, 14, 17, 21 (с учетом уточнения требований в порядке, предусмотренном статьей 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

В качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, к участию в деле привлечены общества с ограниченной ответственностью «Ландиа ТМ», «Арт фэктори групп» и «НИКЭ».

Решением Арбитражного суда Московской области от 25.11.2011 исковое требование удовлетворено.

Постановлением Десятого арбитражного апелляционного суда от 16.04.2012 решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Федеральный арбитражный суд Московского округа постановлением от 02.07.2012 решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции оставил без изменения.

Рассматривая данное дело, все судебные инстанции исходили из того, что порядок проведения торгов на право заключения упомянутых договоров федеральным законом не урегулирован, поэтому к названным торгам подлежат применению нормы Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о размещении заказов, Закон).

Суд первой инстанции признал конкурс на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций недействительным вследствие несоблюдения требований Закона о размещении заказов о сроке, месте и порядке предоставления конкурсной документации, ее утверждении уполномоченным органом, а также в связи с отсутствием методики оценки конкурсных предложений по системе баллов (часть 4 статьи 21, часть 1 статьи 22, часть 2 статьи 28 Закона).

Суд апелляционной инстанции, согласившись с таким подходом, дополнительно указал на несоответствие критериев оценки заявок на участие в торгах требованиям статьи 28 Закона о размещении заказов, которая устанавливает исчерпывающий перечень допустимых критериев.

Отклоняя довод общества «XXI век-ТВ» о неприменимости к торгам на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций положений Закона о размещении заказов, суд кассационной инстанции мотивировал его применение неурегулированностью порядка проведения таких торгов Федеральным законом от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» (далее – Закон о рекламе), которым установлена обязанность их проведения органами государственной власти, органами местного самоуправления.

В заявлении, поданном в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре упомянутых судебных актов в порядке надзора общество «XXI век-ТВ» просит их отменить, ссылаясь на неправильное применение норм материального права, нарушающее единообразие практики арбитражных судов, и принять новый судебный акт.

В отзыве на заявление общество «Регион-медиа» просит в удовлетворении заявления общества «XXI век-ТВ» отказать, указывая, что применение судами при рассмотрении дела положений Закона о размещении заказов не привело к принятию неправильных судебных актов.

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении, отзыве на него и выступлениях присутствующих в заседании представителей участвующих в деле лиц, Президиум считает, что оспариваемые судебные акты подлежат отмене по следующим основаниям.

Закон о размещении заказов применяется при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

При этом муниципальные нужды – это обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов потребности в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения (часть 2 статьи 3 Закона о размещении заказов).

Под размещением заказов на товары, работы, услуги понимаются осуществляемые в порядке, установленном Законом о размещении заказов, действия заказчиков и уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними государственных или муниципальных контрактов (статья 5 Закона).

Поэтому для применения положений Закона о размещении заказов в любом случае необходима совокупность трех условий: контракт заключается в интересах специального субъекта (государственного или муниципального образования, бюджетного учреждения); целью его

заключения выступает удовлетворение государственных или муниципальных потребностей; финансирование этих потребностей осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов.

Между тем обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления или уполномоченных ими организаций проводить торги на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций по своему выбору в форме аукциона или конкурса предусмотрена частью 5.1 статьи 19 Закона о рекламе и корреспондирует с полномочиями названных органов, определенных иными законодательными актами.

Так, в соответствии с положениями Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности, в том числе и выдача разрешений на установку рекламных конструкций, относятся к вопросам местного значения. Согласно пункту 10 статьи 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» органы местного самоуправления муниципальных районов, городских округов осуществляют распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена (за установленными в этом же пункте изъятиями).

Исходя из характера и субъектного состава подлежащих урегулированию отношений торги на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций проводятся в целях предоставления равных возможностей участия лицам, ведущим бизнес в сфере рекламы, развития между ними добросовестной конкуренции, соблюдения требований законодательства о конкуренции и рекламе, а также обеспечения гласности и прозрачности, предотвращения коррупции при предоставлении мест для размещения рекламных конструкций на

объектах недвижимости, находящихся в публичной собственности. В отличие от торгов, проводимых на основании Закона о размещении заказов, результаты торгов на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций формируют не расходы, а доходы бюджетов, поскольку денежные средства в оплату выигранного на торгах права поступают в бюджет.

В силу пункта 1 статьи 6 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – Гражданский кодекс) к гражданским отношениям, прямо не урегулированным законодательством или соглашением сторон, при отсутствии применимого к ним обычая делового оборота и если это не противоречит их существу, применяется гражданское законодательство, регулирующее сходные отношения (аналогия закона).

Торги на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций проводятся органами местного самоуправления не в качестве муниципальных заказчиков, в отсутствие муниципальных нужд, по результатам этих торгов не предполагается удовлетворение интересов муниципальных образований в получении товаров, работ и услуг и выделение бюджетных средств на их приобретение.

Следовательно, названные торги и торги, связанные с размещением заказов для государственных (муниципальных) нужд, имеют принципиальные отличия и не могут оцениваться как отношения сходного характера, допускающие применение по аналогии положений Закона о размещении заказов.

Кроме того, статья 28 Закона о размещении заказов устанавливает исчерпывающий перечень критериев оценки заявок участников при проведении конкурсов, включающий помимо цены контракта функциональные характеристики (потребительские свойства) или качественные характеристики товара; качество работ, услуг и (или) квалификацию участника конкурса при размещении заказа на выполнение работ, оказание услуг; расходы на эксплуатацию товара; расходы на

техническое обслуживание товара; сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг; срок и (или) объем представления гарантий качества товара, работ, услуг.

Упомянутые критерии призваны обеспечить приобретение лучших товаров, работ, услуг в необходимые сроки, по меньшим ценам, минимизировать проблемы при их использовании и сэкономить бюджетные средства при удовлетворении государственных (муниципальных) нужд. Между тем данные критерии в принципе не подходят при организации конкурсов на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций. Включение в конкурсную документацию иных критериев оценки заявок Закон о размещении заказов не допускает, поэтому его применение может создать противоречия с полномочиями государственных органов и органов местного самоуправления по своему выбору проводить указанные торги в форме аукциона или конкурса ввиду невозможности организации последнего (часть 5.1 статьи 19 Закона о рекламе). Эти критерии не корреспондируют с частью 15 статьи 19 Закона о рекламе, предусматривающей право уполномоченного органа отказать в разрешении на установку рекламной конструкции при нарушении внешнего архитектурного облика сложившейся застройки, а также требований законодательства об объектах культурного наследия. Правила Закона о размещении заказов не позволяют учесть и запреты, установленные частью 5.2 статьи 19 Закона о рекламе, на участие в торгах лиц, занимающих преимущественное положение на рынке наружной рекламы, и на приобретение такого положения по результатам торгов.

В соответствии со статьей 449 Гражданского кодекса торги, проведенные с нарушением правил, установленных законом, могут быть признаны судом недействительными по иску заинтересованного лица. Признание торгов недействительными влечет недействительность договора, заключенного с лицом, выигравшим торги.

Аналогия закона применяется к правоотношениям в случаях, если они прямо не урегулированы законодательством.

Из статьи 449 Гражданского кодекса не следует, что торги можно признать недействительными как сделку, противоречащую не предписанным для нее законом правилам, исходя из аналогии закона, регулирующей иные по характеру отношения.

Таким образом, в отсутствие специальных правил регулирования законность организуемых органами государственной власти или местного самоуправления торгов на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций должна определяться судами исходя из положений статей 447 – 449 Гражданского кодекса, статьи 19 Закона о рекламе, статей 15 – 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

К названным торгам не применяются правила статьи 17.1 Закона о защите конкуренции о порядке заключения договоров, связанных с переходом прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, поскольку при размещении рекламных конструкций на публичных землях общего пользования земельные участки под их размещение из земель соответствующей категории не выделяются и в пользование конкретных лиц не предоставляются (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12.04.2011 № 15248/10).

Торги на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций подлежат оспариванию по общим правилам с учетом императивных требований статьи 19 Закона о рекламе, но без проверки на соответствие положениям Закона о размещении заказов, что не исключает возможности лиц, обязанных обеспечить их проведение, основываться на его положениях при установлении в своих актах процедурных правил указанных торгов.

Организатор торгов в любом случае должен обеспечить их публичность и открытость по составу надлежащих участников, единые и понятные для участников требования к конкурсной документации, процедуре участия в торгах, максимально четкие критерии отбора победителя, обеспечивающие сопоставимость поданных участниками предложений, в том числе с учетом реальности их осуществления и эффективности.

Поэтому при рассмотрении исков о признании названных торгов недействительными судам следует исходить из общих критериев, выработанных судебной практикой, и устанавливать, являются ли допущенные нарушения существенными, способными повлиять на число участников торгов или результат определения их победителя. Соответствующие правовые подходы сформулированы в пункте 13 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.12.1993 № 32 «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с применением законодательства о приватизации государственных и муниципальных предприятий», пунктах 1 и 5 информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.12.2005 № 101 «Обзор практики рассмотрения споров, связанных с признанием недействительными публичных торгов, проводимых в рамках исполнительного производства», постановлениях Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (от 28.10.2010 № 7171/10, от 14.12.2010 № 7781/10, от 28.02.2012 № 14850/11, от 05.04.2012 № 16311/11 и ряде других).

В данном же случае суды признали нарушения в действиях организатора конкурса исходя из требований, предъявляемых Законом о размещении заказов к иным по характеру торгам, без надлежащей оценки их существенности и влияния на законные права и интересы заинтересованного лица.

Между тем оспариваемый конкурс проводился на основании Положения о проведении конкурсов на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе, находящемся в муниципальной собственности Подольского муниципального района, или на земельном участке, государственная собственность на который не разграничена (далее – Положение), утвержденного решением Совета депутатов Подольского муниципального района Московской области от 18.06.2010 № 239/2010.

Положение определяет права и обязанности участников и организатора конкурса, содержит требования к составу конкурсной документации, условиям участия в конкурсе, подготовке проведения и непосредственному проведению конкурса, признанию его несостоявшимся, подведению итогов конкурса и заключению договора с победителем.

Конкурсная документация опубликована на официальном сайте Подольского муниципального района одновременно с извещением о проведении конкурса, а ее состав определен утвержденным организатором Положением. На этапе принятия решения об участии в конкурсе у заинтересованного лица, оспорившего его результаты в суде, не возникло вопросов по содержанию извещения, конкурсной документации и критериев определения победителя конкурса. Это лицо получило конкурсную документацию, приняло участие в конкурсе, но не выиграло его. При таких обстоятельствах суды не установили, а заинтересованное лицо не указало, как именно были нарушены его права вследствие того, что конкурсная документация не была утверждена организатором, а в извещении о проведении конкурса отсутствовали сведения о сроке, месте и порядке ее выдачи.

Признание судами оценки заявок участников конкурса необоснованной и произвольной со ссылкой на неправильное определение

критериев выбора победителя, а также на отсутствие системы баллов, присвоенных каждому критерию, обосновано в судебных актах невыполнением соответствующих требований Закона о размещении заказов, которые к данным отношениям не применимы.

В связи с этим, сопоставляя выдвинутые участниками конкурса предложения, в том числе по критерию «лучшее предложение по размещению социальной рекламы», суды не оценивали эти предложения на предмет их реальности, выгоды для администрации и наличия у нее экономической возможности ими воспользоваться без нарушения требований законодательства. К тому же суды отождествили определенные организатором торгов в общей форме критерии лучшего предложения по отдельным показателям (материально-техническая оснащенность участника, технические характеристики конструкций, дизайн, благоустройство территории, размещение социальной рекламы) с конкретными формулировками предложений, сделанных участниками конкурса по этим вопросам. Руководствуясь указанным подходом и не приняв во внимание положения статей 3 и 10 Закона о рекламе, суды пришли к выводу о том, что изготовление (печать) по запросу администрации баннеров с социальной рекламой не имеет отношения к размещению социальной рекламы, поэтому не должна учитываться при определении лучшего предложения по этому критерию.

При таких условиях оспариваемые судебные акты подлежат отмене в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации как нарушающие единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права.

Поскольку юридически значимые обстоятельства дела не были исследованы судами и не получили надлежащей правовой оценки с учетом применимых норм материального права, дело подлежит направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов по делам со схожими фактическими обстоятельствами, принятые на основании нормы права в истолковании, расходящемся с содержащимся в настоящем постановлении толкованием, могут быть пересмотрены на основании пункта 5 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, если для этого нет других препятствий.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьей 303, пунктом 2 части 1 статьи 305, статьей 306 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Московской области от 25.11.2011 по делу № А41-10785/11, постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 16.04.2012 и постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 02.07.2012 по тому же делу отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Московской области.

Председательствующий

А.А. Иванов