



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ21-40

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

29 марта 2021 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
при секретаре
с участием прокурора

Кириллова В.С.
Березиной А.В.
Засеевой Э.С.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Комитета государственного заказа Правительства Хабаровского края о признании недействующими второго предложения абзаца четвертого и абзаца пятого письма Федеральной антимонопольной службы от 29 сентября 2020 г. № ИА/84079/20 «По вопросам направления (рассмотрения) заявок на участие в аукционах в случае установления заказчиками ограничений доступа иностранной продукции»,

установил:

29 сентября 2020 г. Федеральной антимонопольной службой (далее также – ФАС России) издано письмо № ИА/84079/20 «По вопросам направления (рассмотрения) заявок на участие в аукционах в случае установления заказчиками ограничений доступа иностранной продукции» (далее – Письмо).

Разъясняя отдельные положения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее также – Закон о контрактной системе), ФАС России в Письме, в частности в абзацах четвертом и пятом, указала:

«В случае, если в аукционе принимали участие более 10 участников аукциона, то в соответствии с указанными нормами Закона о контрактной системе оператор электронной площадки направляет только десять заявок и аукционная комиссия рассматривает заявки участников до принятия решения о соответствии только пяти таких заявок требованиям документации об

аукционе. Следовательно, такой порядок направления (рассмотрения) заявок делает невозможным применение ограничений на допуск иностранной продукции, предусмотренных статьёй 14 Закона о контрактной системе, например, механизма «третий лишний».

Учитывая изложенное, ФАС России обращает внимание, что в случае, если при проведении закупок заказчиком установлены указанные ограничения, оператор электронной площадки должен направить заказчику заявки всех участников закупки, которые принимали участие в аукционе, и аукционная комиссия должна рассмотреть заявки всех участников закупки, которые принимали участие в аукционе».

Комитет государственного заказа Правительства Хабаровского края (далее также – Комитет) обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просит признать не действующими со дня принятия второго предложения абзаца четвёртого и абзаца пятого Письма, ссылаясь на то, что они по своему содержанию не соответствуют как действительному смыслу разъясняемых нормативных положений, а именно части 3 статьи 69 Закона о контрактной системе, так и имеющейся судебной практике. По мнению административного истца, ФАС России в оспариваемой части Письма фактически ввела новое нормативное правовое регулирование, наделив аукционную комиссию полномочиями по рассмотрению заявок участников аукциона, ранжированных в соответствии с предложениями о цене контракта, после принятия решения о соответствии пяти таких заявок требованиям, установленным документацией о таком аукционе. Считает, что часть 3 статьи 69 Закона о контрактной системе не содержит обязанность аукционной комиссии рассматривать вторые части заявок всех участников аукциона, не ограничиваясь первыми пятью соответствующими в случае, когда в закупке установлены ограничения на допуск иностранной продукции, предусмотренные статьёй 14 Закона о контрактной системе.

Своё требование Комитет мотивирует тем, что Письмо обладает нормативными свойствами, оспариваемые положения Письма устанавливают не предусмотренные действующим законодательством общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение, а также нарушают его права как субъекта отношений, регулируемых Законом о контрактной системе.

В письменном возражении ФАС России указала, что оспариваемое письмо не является нормативным актом, устанавливающим обязательные правила поведения, а содержащиеся в нём разъяснения не выходят за рамки адекватного толкования положений действующего законодательства и не влекут изменение правового регулирования соответствующих отношений.

Министерство юстиции Российской Федерации в письменном отзыве выразило мнение, что в абзаце пятом Письма закреплены обязанности оператора электронной площадки по направлению заказчику заявок всех участников закупки и аукционной комиссии по рассмотрению указанных заявок, не предусмотренные законодательством о контрактной системе в сфере

закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в связи с чем абзац пятый Письма не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает непредусмотренные правила, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

В судебном заседании представитель административного истца Комитета государственного заказа Правительства Хабаровского края Грудев В.В. требование поддержал.

Представитель административного ответчика Федеральной антимонопольной службы Горбачева О.В. возражала против удовлетворения административного иска.

Представитель Министерства юстиции Российской Федерации Додонов К.В. поддержал позицию, изложенную в отзыве.

Выслушав объяснения представителя административного истца Грудева В.В., возражения представителя Федеральной антимонопольной службы Горбачевой О.В., объяснения представителя Министерства юстиции Российской Федерации Додонина К.В., проверив наличие у оспариваемого акта нормативных свойств и его соответствие действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Согласно пункту 2 постановления Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 г. № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», пункту 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331, Федеральная антимонопольная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в числе прочего функции по контролю (надзору) в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

С целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности ФАС России имеет право обобщать и анализировать практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, разрабатывать рекомендации по применению антимонопольного законодательства, давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесённым к компетенции службы (подпункты 5.4, 6.3 поименованного положения).

Реализуя предоставленные законом полномочия, ФАС России дала разъяснения по отнесённым к её компетенции вопросам в форме Письма, оспариваемого административным истцом.

Письмо, как следует из его первого абзаца, было подготовлено ФАС России в связи с поступающими вопросами и на основании пункта 5.4 постановления Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе».

Данные разъяснения ФАС России направлены территориальным органам, а также размещены на официальном сайте указанной службы в сети «Интернет» (www.fas.gov.ru).

В соответствии с требованиями пункта 1 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый акт полностью или в части не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

Между тем подобного основания по настоящему делу не имеется.

Оспариваемое письмо содержит разъяснения о некоторых вопросах применения Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд», возникающих при рассмотрении жалоб на действия (бездействие) субъектов контроля. Такие разъяснения, как следует из Письма, основаны на положениях статьи 14, части 3 статьи 69, части 19 статьи 68 названного федерального закона.

Анализ содержания Письма позволяет сделать вывод, что оно носит информационный характер, на что указано в его абзаце первом, фактически является результатом обобщения и анализа практики применения норм Закона о контрактной системе, не формулирует общеобязательных правил поведения, отличных от требований данного федерального закона, а имеющиеся в оспариваемых абзацах разъяснения не выходят за рамки адекватного истолкования (интерпретации) его положений и не влекут изменения правового регулирования соответствующих отношений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Доводы административного истца о том, что Письмо в оспариваемой части не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, лишены правовых оснований.

Часть 2 статьи 18 Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» предусматривает, что приоритет промышленной продукции, произведённой на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, перед промышленной продукцией, произведённой на территориях иностранных государств, обеспечивается в случаях, не противоречащих международным

договорам Российской Федерации, посредством установления в том числе условий, запретов и ограничений допуска товаров, происходящих из иностранных государств или группы иностранных государств, в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Закон о контрактной системе регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок (часть 1 статьи 1).

Законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок состоит из Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и других федеральных законов, регулирующих отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд. В случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» вправе принимать нормативные правовые акты о контрактной системе в сфере закупок (статья 2 указанного федерального закона).

Порядок подачи заявок на участие в электронном аукционе регламентирован статьёй 66 Закона о контрактной системе, в части 2 которой предусмотрено, что заявка на участие в электронном аукционе состоит из двух частей.

В пунктах 3 и 5 статьи 66 поименованного федерального закона установлено содержание частей заявки. В частности, пунктом 6 части 5 указанной статьи предусмотрено, что вторая часть заявки на участие в электронном аукционе должна содержать в том числе документы, предусмотренные нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии со статьёй 14 данного федерального закона, в случае закупки товаров, работ, услуг, на которые распространяется действие указанных нормативных правовых актов, или копии таких документов.

Порядок рассмотрения вторых частей заявок на участие в электронном аукционе определён в статье 69 Закона о контрактной системе. Согласно частям 1 и 2 данной статьи аукционная комиссия рассматривает вторые части заявок на участие в электронном аукционе, информацию и электронные документы, направленные заказчику оператором электронной площадки в соответствии с частью 19 статьи 68 названного федерального закона, в части соответствия их требованиям, установленным документацией о таком аукционе. Аукционной комиссией на основании результатов рассмотрения вторых частей заявок на участие в электронном аукционе принимается решение

о соответствии или о несоответствии заявки на участие в таком аукционе требованиям, установленным документацией о таком аукционе, в порядке и по основаниям, которые предусмотрены этой статьёй.

Частью 3 статьи 69 Закона о контрактной системе предусмотрено, что аукционная комиссия рассматривает вторые части заявок на участие в электронном аукционе, направленных в соответствии с частью 19 статьи 68 названного федерального закона, до принятия решения о соответствии пяти таких заявок требованиям, установленным документацией о таком аукционе. В случае, если в таком аукционе принимали участие менее чем десять его участников и менее чем пять заявок на участие в таком аукционе соответствуют указанным требованиям, аукционная комиссия рассматривает вторые части заявок на участие в таком аукционе, поданных всеми его участниками, принявшими участие в нём. Рассмотрение данных заявок начинается с заявки на участие в таком аукционе, поданной его участником, предложившим наиболее низкую цену контракта, наименьшую сумму цен единиц товара, работы, услуги, и осуществляется с учётом ранжирования данных заявок в соответствии с частью 18 статьи 68 поименованного федерального закона.

Указанная норма, регламентирующая общий порядок (процедуру) рассмотрения вторых частей заявок на участие в электронном аукционе, не исключает применение иных требований Закона о контрактной системе.

При этом заявка на участие в электронном аукционе признаётся не соответствующей требованиям, установленным документацией о таком аукционе, в случае, предусмотренном нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии со статьёй 14 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» (пункт 3 части 6 статьи 69 этого федерального закона).

Согласно части 1 статьи 14 Закона о контрактной системе при осуществлении заказчиками закупок к товарам, происходящим из иностранного государства или группы иностранных государств, работам, услугам, соответственно выполняемым, оказываемым иностранными лицами, применяется национальный режим на равных условиях с товарами российского происхождения, работами, услугами, соответственно выполняемыми, оказываемыми российскими лицами, в случаях и на условиях, которые предусмотрены международными договорами Российской Федерации.

В целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты внутреннего рынка Российской Федерации, развития национальной экономики, поддержки российских товаропроизводителей нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации устанавливаются запрет на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, и ограничения допуска указанных товаров, работ, услуг, включая минимальную обязательную долю закупок российских товаров, в том числе товаров, поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг, и перечень таких

товаров, для целей осуществления закупок. В случае, если указанными нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации предусмотрены обстоятельства, допускающие исключения из установленных в соответствии с данной частью запрета или ограничений, заказчики при наличии указанных обстоятельств размещают в единой информационной системе обоснование невозможности соблюдения указанных запрета или ограничений, если такими актами не установлено иное. В таких нормативных правовых актах устанавливается порядок подготовки обоснования невозможности соблюдения указанных запрета или ограничений, а также требования к его содержанию. Определение страны происхождения указанных товаров осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 3 статьи 14 Закона о контрактной системе).

Таким образом, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок могут быть установлены дополнительные ограничения на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты внутреннего рынка Российской Федерации, развития национальной экономики, поддержки российских товаропроизводителей.

Во исполнение части 3 статьи 14 и на основании статьи 2 Закона о контрактной системе Правительством Российской Федерации принят ряд нормативных правовых актов об ограничениях и условиях допуска ряда товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд:

– постановление от 30 апреля 2020 г. № 617 «Об ограничениях допуска отдельных видов промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

– постановление от 10 июля 2019 г. № 878 «О мерах стимулирования производства радиоэлектронной продукции на территории Российской Федерации при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2016 г. № 925 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»;

– постановление от 22 августа 2016 г. № 832 «Об ограничениях допуска отдельных видов пищевых продуктов, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

– постановление от 30 ноября 2015 г. № 1289 «Об ограничениях и условиях допуска происходящих из иностранных государств лекарственных препаратов, включённых в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, для целей осуществления закупок для обеспечения

государственных и муниципальных нужд»;

– постановление от 5 февраля 2015 г. № 102 «Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Ограничения на допуск иностранной продукции, предусмотренные статьёй 14 Закона о контрактной системе, направлены на применение национального режима и соблюдения предусмотренного вышеуказанными нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации механизма «третий лишний», когда заказчик отклоняет все заявки (окончательные предложения), содержащие предложения о поставке товаров, происходящих из иностранных государств (за исключением государств – членов Евразийского экономического союза), страной происхождения хотя бы одного из которых не является государство – член Евразийского экономического союза, при условии, что на участие в определении поставщика подано не менее двух заявок (окончательных предложений), которые удовлетворяют требованиям извещения об осуществлении закупки и (или) документации о закупке заявок.

Таким образом, порядок рассмотрения вторых частей заявок, а также порядок их отклонения в случаях установленных ограничений допуска товаров иностранного происхождения в соответствии с нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации предусмотрены Законом о контрактной системе, при этом указанный механизм сам по себе предполагает рассмотрение заявок всех участников закупки, которые принимали участие в аукционе.

Иное толкование названных норм не соответствует принципам обеспечения конкуренции, результативности обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок, установленным статьёй 6 Закона о контрактной системе, а также не отвечает целям защиты внутреннего рынка Российской Федерации, развития национальной экономики, поддержки российских товаропроизводителей, указанным в части 3 статьи 14 этого же федерального закона.

В целом, дав разъяснения, ФАС России в Письме не изменила и не дополнила законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, поэтому содержание оспариваемого акта, вопреки доводам административного истца и Министерства юстиции Российской Федерации, не устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

По приведённым выше мотивам Письмо в оспариваемой части не подлежит признанию не действующим по результатам проверки его содержания, поскольку оно не оказывает общерегулирующего воздействия на общественные правоотношения, отличного от требований закона. В связи с этим доводы административного истца о нарушении Письмом его прав в

указанных им аспектах несостоятельны.

Руководствуясь статьями 175–180, 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Комитета государственного заказа Правительства Хабаровского края о признании недействующими второго предложения абзаца четвёртого и абзаца пятого письма Федеральной антимонопольной службы от 29 сентября 2020 г. № ИА/84079/20 «По вопросам направления (рассмотрения) заявок на участие в аукционах в случае установления заказчиками ограничений доступа иностранной продукции» отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



В.С. Кириллов