



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ22-1043

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

17 января 2023 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
судей Верховного Суда
Российской Федерации

Нефедова О.Н.,

Абакумовой И.Д.,
Кириллова В.С.

при секретаре

Елшиной Е.А.

с участием прокурора

Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Компакт-плюс» об оспаривании позиции 15 раздела II приложения к постановлению Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2021 г. № 2571 «О требованиях к участникам закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации»,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2021 г. № 2571 «О требованиях к участникам закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» (далее также – Постановление № 2571) установлено, что к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, участникам отдельных видов закупок товаров, работ, услуг предъявляются дополнительные требования согласно приложению к Постановлению № 2571. Соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям

подтверждается информацией и документами, предусмотренными приложением к этому постановлению (подпункт «а» пункта 1).

В приложении к Постановлению № 2571 приведены дополнительные требования к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, участникам отдельных видов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Раздел II названного приложения содержит дополнительные требования к участникам закупки в сфере градостроительной деятельности, информацию и перечень документов, подтверждающих соответствие участников закупок таким дополнительным требованиям.

В позиции 15 этого раздела приведены дополнительные требования к участникам закупки работ по текущему ремонту зданий, сооружений, такие как наличие у участника закупки следующего опыта выполнения работ: 1) опыт исполнения договора, предусматривающего выполнение работ по текущему ремонту зданий, сооружений; 2) опыт исполнения договора, предусматривающего выполнение работ по капитальному ремонту объекта капитального строительства. Цена выполненных работ по договору, предусмотренному названными пунктами 1 или 2, должна составлять не менее 20 процентов начальной (максимальной) цены контракта, заключаемого по результатам определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

В качестве информации и документов, подтверждающих соответствие участников закупки дополнительным требованиям, названы: 1) исполненный договор; 2) акт выполненных работ, подтверждающий цену выполненных работ.

Общество с ограниченной ответственностью «Компакт-плюс» (далее также – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующей позиции 15 раздела II приложения к Постановлению № 2571 в части ограничения доступа к участию в государственных закупках на проведение текущего ремонта зданий лиц, имеющих опыт выполнения работ по реконструкции зданий, ссылаясь на то, что она противоречит части 1 статьи 8, статье 11 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 – Закон о контрактной системе) и нарушает права Общества на доступ к участию в закупках для обеспечения государственных и муниципальных нужд, так как капитальный ремонт и реконструкция в соответствии со статьей 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – ГрК РФ) являются градостроительной деятельностью, в то время как определение текущего ремонта в данном кодексе отсутствует, из системного толкования позиций 7 и 10 раздела II приложения к Постановлению № 2571 следует, что работы по реконструкции являются более сложными по отношению к капитальному ремонту, а работы по капитальному ремонту являются более сложными по отношению к текущему ремонту, в связи с чем необходимый опыт работ по реконструкции, включающий также и работы по капитальному и текущему

ремонту, является достаточным для подтверждения соответствия дополнительному требованию по наличию опыта исполнения договора по текущему ремонту.

В обоснование своего требования Общество указало, что является постоянным участником государственных закупок, осуществляющим строительно-монтажные и ремонтные работы, имеет опыт выполнения работ по реконструкции объектов капитального строительства. В 2022 г. им была подана заявка на участие в закупке на выполнение работ по ремонту кровли здания для нужд государственного бюджетного общеобразовательного учреждения, которая комиссией заказчика отклонена на основании оспариваемой нормы, поскольку в подтверждение опыта выполнения соответствующих работ Обществом представлен договор на завершение комплекса работ по реконструкции и техническому перевооружению опытного производства с вводом объекта в эксплуатацию, хотя он предусматривал также выполнение работ по капитальному и текущему ремонту.

Административный ответчик Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству финансов Российской Федерации (поручение от 22 ноября 2022 г. № АБ-П13-19968), указавшему в письменных возражениях, что Постановление № 2571 издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемая в части позиция 15 раздела II приложения к Постановлению № 2571 не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца, не влечет угрозы их нарушения в будущем, не создает препятствий Обществу для участия в закупках в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Представители административного истца Атаманенко Ю.В., Смирнов Д.М. в судебном заседании поддержали заявленное требование, просили его удовлетворить.

В судебном заседании представитель административного ответчика Правительства Российской Федерации Шиляев А.П. возражал против удовлетворения административного искового заявления по доводам, изложенным в письменных возражениях.

Выслушав представителей сторон, исследовав материалы дела, проверив оспариваемые положения нормативного правового акта на соответствие нормативным правовым актам большей юридической силы, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего, что административный иск не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленного требования.

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, в части, касающейся:

1) планирования закупок товаров, работ, услуг; 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); 3) заключения предусмотренных Законом о контрактной системе контрактов; 4) особенностей исполнения контрактов; 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг; 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг; 7) контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, регулирует Закон о контрактной системе (статья 1).

Статьей 31 Закона о контрактной системе, устанавливающей требования к участникам закупки, закреплено, что Правительство Российской Федерации вправе устанавливать к участникам закупок отдельных видов товаров, работ, услуг, участникам отдельных видов закупок дополнительные требования, в том числе к наличию: 1) финансовых ресурсов для исполнения контракта; 2) на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов для исполнения контракта; 3) опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации; 4) необходимого количества специалистов и иных работников определенного уровня квалификации для исполнения контракта (часть 2). Перечень информации и документов, которые подтверждают соответствие участников закупок дополнительным требованиям, указанным в частях 2 и 2¹ этой статьи, устанавливается Правительством Российской Федерации (часть 3).

Согласно статье 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение (часть 1). Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (часть 2).

Реализуя предоставленные федеральным законодателем полномочия, Правительство Российской Федерации приняло Постановление № 2571, в приложении к которому установило дополнительные требования к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, участникам отдельных видов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, приведенные в виде таблицы, содержащей наименование отдельных видов товаров, работ, услуг, являющихся объектом закупки; дополнительные требования к участникам закупки; информацию и документы, подтверждающие соответствие участников закупки дополнительным требованиям.

Нормативный правовой акт опубликован 31 декабря 2021 г. на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://pravo.gov.ru>) и 10 января 2022 г. в Собрании законодательства Российской Федерации.

Контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок (статья 6 Закона о контрактной системе).

Под контрактом Закон о контрактной системе понимает государственный или муниципальный контракт либо гражданско-правовой договор, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) и который заключен бюджетным учреждением, государственным или муниципальным унитарным предприятием либо иным юридическим лицом в соответствии с частями 1, 2¹, 4, 4¹, 4³ и 5 статьи 15 данного закона (пункт 8¹ статьи 3).

Участником закупки в соответствии с пунктом 4 статьи 3 названного закона является любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением юридического лица, место регистрации которого – государство или территория, включенные в утверждаемый в соответствии с пунктом 15 статьи 241 Бюджетного кодекса Российской Федерации перечень государств и территорий, используемых для промежуточного (офшорного) владения активами в Российской Федерации, либо юридического лица, являющегося иностранным агентом в соответствии с Федеральным законом от 14 июля 2022 г. № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, за исключением физического лица, являющегося иностранным агентом в соответствии с Федеральным законом от 14 июля 2022 г. № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».

Закон о контрактной системе, установив в части 1 статьи 31 единые требования к участникам закупки, в части 2 этой статьи предоставил Правительству Российской Федерации право предъявлять к участникам закупок отдельных видов товаров, работ, услуг, участникам отдельных видов закупок дополнительные требования к наличию опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации.

В разделе II приложения к Постановлению № 2571 Правительство Российской Федерации установило дополнительные требования к участникам закупки в сфере градостроительной деятельности, информацию и документы, подтверждающие соответствие участников закупок таким дополнительным требованиям.

Градостроительный кодекс Российской Федерации под градостроительной деятельностью понимает деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемую в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки

территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, комплексного развития территорий и их благоустройства (пункт 1 статьи 1).

Под объектом капитального строительства названный кодекс понимает здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено, за исключением некапитальных строений, сооружений и неотделимых улучшений земельного участка (замощение, покрытие и другие) (пункт 10 статьи 1).

Реконструкция объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) – изменение параметров объекта капитального строительства, его частей (высоты, количества этажей, площади, объема), в том числе надстройка, перестройка, расширение объекта капитального строительства, а также замена и (или) восстановление несущих строительных конструкций объекта капитального строительства, за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановления указанных элементов (пункт 14 статьи 1).

Капитальный ремонт объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) – замена и (или) восстановление строительных конструкций объектов капитального строительства или элементов таких конструкций, за исключением несущих строительных конструкций, замена и (или) восстановление систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения объектов капитального строительства или их элементов, а также замена отдельных элементов несущих строительных конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановление указанных элементов (пункт 14² статьи 1).

В соответствии со статьей 55²⁴ ГрК РФ, устанавливающей требования законодательства Российской Федерации к эксплуатации зданий, сооружений, в целях обеспечения безопасности зданий, сооружений в процессе их эксплуатации должны обеспечиваться техническое обслуживание зданий, сооружений, эксплуатационный контроль, текущий ремонт зданий, сооружений (часть 6). В случаях, определенных Правительством Российской Федерации, при проведении текущего ремонта зданий, сооружений может осуществляться замена и (или) восстановление отдельных элементов строительных конструкций таких зданий, сооружений (за исключением элементов несущих строительных конструкций), элементов систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения таких зданий, сооружений (часть 8¹).

Исходя из положений главы II Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 27 сентября 2003 г. № 170, текущий ремонт здания включает в себя комплекс строительных и организационно-технических мероприятий с

целью устранения неисправностей (восстановления работоспособности) элементов, оборудования и инженерных систем здания для поддержания эксплуатационных показателей.

В приложениях № 7 и 8 к данным правилам и нормам приведены рекомендуемые перечень работ, относящихся к текущему ремонту, и примерный перечень работ, производимых при капитальном ремонте жилищного фонда.

30 ноября 2021 г. Правительством Российской Федерации принято постановление № 2120 «Об осуществлении замены и (или) восстановления отдельных элементов строительных конструкций зданий, сооружений, элементов систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения при проведении текущего ремонта зданий, сооружений», которым установлено, что при проведении текущего ремонта зданий, сооружений может осуществляться замена и (или) восстановление отдельных элементов строительных конструкций таких зданий, сооружений (за исключением элементов несущих строительных конструкций), элементов систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения таких зданий, сооружений в случае ухудшения или утраты технических характеристик, эстетических и (или) эксплуатационных свойств таких элементов строительных конструкций зданий, сооружений, элементов систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения согласно приложению к этому постановлению.

Таким образом, работы по реконструкции, капитальному ремонту и работы по текущему ремонту отличаются друг от друга по содержанию и, соответственно, имеют различное правовое регулирование.

Указанные виды деятельности в отношении объектов капитального строительства по критерию их сложности учтены в позициях 7, 10 и 15 раздела II приложения к Постановлению № 2571, которые представляют собой в силу их места в структуре данного нормативного правового акта отдельные нормы с содержанием в них ценового критерия в виде доли (цены выполненных работ) в процентах, которая образует порог не менее установленного уровня от начальной (максимальной) цены контракта, заключаемого по результатам определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Указанный порог установлен в целях определения поставщика, фактически выполнявшего как минимум 20 процентов объема соответствующего вида работ, исходя из их сложности.

Позицией 15 раздела II приложения к Постановлению № 2571 установлены дополнительные требования к участникам закупки работ по текущему ремонту зданий, сооружений – наличие у участника закупки опыта исполнения договора, предусматривающего выполнение работ по текущему ремонту зданий, сооружений и опыта исполнения договора, предусматривающего выполнение работ по капитальному ремонту объекта капитального строительства, что соответствует приведенным нормам закона.

Учитывая ценовой критерий и долю работ, относящихся к текущему ремонту, применительно к исполнению договора, предусматривающего

выполнение работ по капитальному ремонту объекта капитального строительства, и договора строительного подряда, предусматривающего выполнение работ по реконструкции объекта капитального строительства, Правительство Российской Федерации обоснованно не включило в дополнительные требования к участникам закупки работ по текущему ремонту зданий, сооружений требование о наличии у участника закупки опыта исполнения договора, предусматривающего выполнение работ по реконструкции объекта капитального строительства.

Наличие у участника закупки опыта исполнения договора, предусматривающего выполнение работ по реконструкции объекта капитального строительства, не свидетельствует о выполнении им работ текущего ремонта зданий, сооружений.

Нормативный правовой акт большей юридической силы, который бы устанавливал иной порядок определения дополнительных требований к участникам закупки работ по текущему ремонту зданий, сооружений, отсутствует.

Несостоятельным является довод административного истца о противоречии оспариваемой нормы части 1 статьи 8 и статье 11 Закона о контрактной системе, закрепляющим принципы обеспечения конкуренции и единства контрактной системы в сфере закупок, поскольку пункт 3 части 2 статьи 31 данного закона предусматривает установление дополнительного требования к наличию у участника закупки опыта работы, связанного с предметом контракта.

В оспариваемой части нормативный правовой акт, устанавливая дополнительные требования к наличию опыта работы, связанного с предметом контракта, соответствует как целям повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, так и принципам контрактной системы в сфере закупок, закрепленным в статьях 6–12 Закона о контрактной системе.

С учетом того, что приложение к Постановлению № 2571 в оспариваемой части соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца, заявленное требование, согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, удовлетворению не подлежит.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

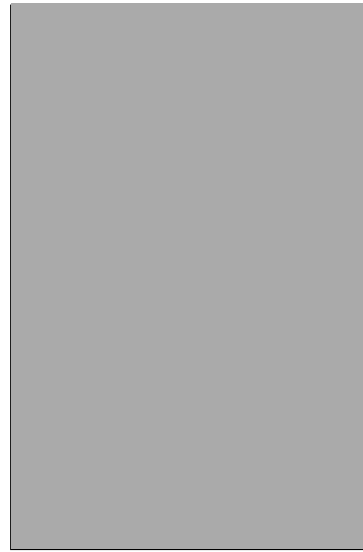
в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Компакт-плюс» об оспаривании позиции 15

раздела II приложения к постановлению Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2021 г. № 2571 «О требованиях к участникам закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» отказать.

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

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации



О.Н. Нефедов

И.Д. Абакумова

В.С. Кириллов