



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-176

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

23 апреля 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Нефедова О.Н.,
судей Верховного Суда
Российской Федерации Абакумовой И.Д.,
Кириллова В.С.
при секретаре Вознесенской Н.Г.
с участием прокурора Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью Научно-исследовательский институт «Земля и город» о признании недействующим абзаца четвёртого подпункта «а» пункта 28 Положения об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2021 г. № 2604,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2021 г. № 2604 утверждено Положение об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее также – Положение). Нормативный правовой акт размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 4 января 2022 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 17 января 2022 г., № 3, ст. 577.

Согласно абзацу четвёртому подпункта «а» пункта 28 Положения в случае применения показателя оценки, предусмотренного подпунктом «в» пункта 24 Положения, применяются один или несколько из приведённых детализирующих показателей оценки, в том числе наибольшая цена одного из исполненных участником закупки договоров.

Общество с ограниченной ответственностью Научно-исследовательский институт «Земля и город» (далее также – ООО НИИ «Земля и город», Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим абзаца четвёртого подпункта «а» пункта 28 Положения, ссылаясь на то, что оспариваемое положение нормативного правового акта противоречит основным принципам, установленным Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ), целям проведения оценки и нарушает права, свободы и законные интересы Общества как участника закупок.

Административный истец считает, что оценка по детализирующему показателю «наибольшая цена одного из исполненных участником закупки договоров» (далее – «наибольшая цена договора»), установленному абзацем четвёртым подпункта «а» пункта 28 Положения, не может быть проведена объективно, данный показатель не способствует выявлению лучших условий по опыту исполнения договоров. По мнению Общества, оспариваемая норма предоставляет необоснованное преимущество для получения более высокого балла участнику закупок, опыт которого подтверждается одним контрактом с наибольшей стоимостью, что противоречит принципу обеспечения конкуренции, установленному статьёй 8 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ.

В обоснование заявленного требования ООО НИИ «Земля и город» указывает, что осуществляет деятельность по разработке документов градостроительного проектирования, в том числе документов территориального планирования, градостроительного зонирования, нормативов градостроительного проектирования и документации по планировке территорий. Заказчиками выполнения работ по подготовке этих градостроительных документов являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные органы. Контракты на выполнение данных работ заключаются в соответствии с законодательством о контрактной системе в сфере закупок.

Общество в 2021 г. стало победителем нескольких закупок на подготовку генеральных планов и правил землепользования и застройки сельских поселений Липецкой области, общая цена семи контрактов, исполненных ООО НИИ «Земля и город», составляет 8 222 000 руб. В сумме общая стоимость контрактов Общества превышает общую стоимость одного контракта общества с ограниченной ответственностью «Национальный земельный фонд», при этом оба общества обладают одинаковым опытом

подготовки проектов генеральных планов и правил землепользования и застройки по количеству проектов. Также стоимость любого из контрактов административного истца превышает среднюю стоимость работ по подготовке проектов, выполненных обществом с ограниченной ответственностью «Национальный земельный фонд» в отношении одного муниципального образования. В связи с этим административный истец полагает, что с помощью детализирующего показателя «наибольшая цена договора» осуществить объективную оценку опыта участников работ по подготовке градостроительной документации невозможно.

Министерство финансов Российской Федерации, уполномоченное представлять интересы Правительства Российской Федерации, в письменных возражениях указало, что Положение издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемое положение соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административного истца.

В судебном заседании представитель административного истца общества с ограниченной ответственностью Научно-исследовательский институт «Земля и город» Маврина Е.П. поддержала заявленное требование.

Представитель Правительства Российской Федерации Грибенник С.Д. возражал против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., объяснения представителя административного истца общества с ограниченной ответственностью Научно-исследовательский институт «Земля и город» Мавриной Е.П., возражения представителя Правительства Российской Федерации Грибенника С.Д., проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Полномочия Правительства Российской Федерации определены Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», согласно статье 5 которого Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издаёт 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).

В силу статьи 18 указанного федерального конституционного закона Правительство Российской Федерации наделено полномочиями по осуществлению в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами,

распоряжениями и поручениями Президента Российской Федерации регулирования экономических процессов (подпункт 1); по обеспечению единства экономического пространства и свободы экономической деятельности, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (подпункт 2), а также полномочиями по выработке государственной политики в сфере стандартизации и принятию мер по её реализации (подпункт 5).

Статьёй 19 названного закона закреплены в числе прочих полномочия Правительства Российской Федерации по обеспечению исполнения федерального бюджета (подпункт 2).

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, регулируются Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ.

Согласно части 8 статьи 32 поименованного федерального закона порядок оценки заявок участников закупки, в том числе предельные величины значимости каждого критерия, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Реализуя указанные полномочия, Правительство Российской Федерации утвердило Положение, которое устанавливает порядок оценки заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, предельные величины значимости критериев оценки заявок, а также требования к форме документа, предусмотренного пунктом 4 части 2 статьи 42 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ.

Следовательно, Положение издано Правительством Российской Федерации во исполнение возложенных на него федеральным законодателем полномочий в пределах предоставленной компетенции. Порядок принятия и опубликования нормативного правового акта соблюден и не оспаривается административным истцом.

Доводы административного истца о противоречии оспариваемого положения нормативного правового акта принципам, установленным Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, и о том, что оценка по детализирующему показателю «наибольшая цена договора» не может быть проведена объективно, являются несостоятельными, поскольку основаны на неправильном толковании норм материального права.

Подпункт «а» пункта 28 Положения предусматривает применение одного или нескольких показателей оценки, в том числе такого показателя, как наибольшая цена одного из исполненных участником закупки договоров (абзац четвёртый).

Указанная норма входит в перечень детализирующих показателей оценки участников закупок, отнесённых к одному из общих критериев, а именно «квалификация участников закупки», который характеризуется таким показателем, как наличие у участников закупки опыта поставки товара,

выполнения работы, оказания услуги, связанного с предметом контракта (подпункт «в» пункта 24 Положения).

Частью 2 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ Правительству Российской Федерации предоставлено право устанавливать к участникам закупок отдельных видов товаров, работ, услуг дополнительные требования, в том числе к наличию: финансовых ресурсов для исполнения контракта; на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов для исполнения контракта; опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации; необходимого количества специалистов и иных работников определённого уровня квалификации для исполнения контракта.

В случае установления Правительством Российской Федерации в соответствии с указанной нормой дополнительных требований к участникам закупок заказчики при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) обязаны устанавливать такие дополнительные требования (часть 4 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ).

В силу части 5 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ информация об установленных требованиях в соответствии с частями 1, 1¹, 2 и 2¹ названной статьи указывается заказчиком в извещении об осуществлении закупки и документации о закупке (в случае, если этим федеральным законом предусмотрена документация о закупке).

Требования, установленные статьёй 31 поименованного федерального закона, предъявляются в равной мере ко всем участникам закупок (часть 7 статьи 31).

Как следует из положений части 8 статьи 31 названного федерального закона, соответствие участников закупок указанным требованиям проверяет комиссия по осуществлению закупок, создаваемая заказчиком закупок в порядке статьи 39 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ. При этом комиссия по осуществлению закупок не вправе возлагать на участников закупок обязанность подтверждать соответствие этим требованиям, за исключением случаев, если указанные требования установлены Правительством Российской Федерации в силу частей 2 и 2¹ данной статьи.

Если заказчик или комиссия по осуществлению закупок обнаружит, что участник закупки не соответствует требованиям, указанным в частях 1, 1¹, 2 и 2¹ (при наличии таких требований) статьи 31, или предоставил недостоверную информацию в отношении своего соответствия указанным требованиям, участник закупки в любой момент до заключения контракта отстраняется от участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) или ему отказывается в заключении контракта с победителем определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Участник закупки вправе обжаловать решение об отстранении участника закупки от участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) или отказ от заключения контракта с победителем определения поставщика в порядке, установленном главой 6 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (части 9, 12 статьи 31).

Проведение оценки заявок участников закупки и критерии этой оценки регламентированы статьёй 32 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, частью 8 которой Правительству Российской Федерации предоставлено право по установлению порядка оценки заявок участников закупки, а также предельных величин значимости каждого критерия. При этом заказчик для целей оценки заявок участников закупки в случае, если в соответствии с законодательством Российской Федерации установлены регулируемые цены (тарифы) на товары, работы, услуги, вправе не использовать критерии, указанные в пунктах 1 и 2 части 1 данной статьи.

Критерии оценки заявок участников закупки установлены частью 1 статьи 32 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, к которым также отнесены квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определённого уровня квалификации (подпункт 4).

Частью 4 указанной статьи на заказчика возложена обязанность по извещению участников закупки об используемых при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) критериях и их величинах значимости. При этом количество используемых при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) критериев, за исключением случаев проведения аукциона, должно быть не менее чем два, одним из которых является цена контракта или сумма цен единиц товара, работы, услуги. Не указанные в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке (в случае, если данным федеральным законом предусмотрена документация о закупке) критерии и их величины значимости не могут применяться для целей оценки заявок.

Извещение об осуществлении закупки в числе иных документов и сведений должно содержать порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсах в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (подпункт 4 части 1 статьи 42).

Таким образом, приведёнными положениями Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ обеспечиваются равные, не нарушающие принципы конкуренции, условия для участия лиц, подавших заявки, в отборе участников закупок и выявления среди таких участников победителя конкурсов исходя из их соответствия установленным критериям отбора и оценки заказчиком по таким критериям представленной участниками закупок документации, в том числе о наибольшей цене исполненного договора (контракта).

Кроме того, полномочия по проведению оценки заявок участников закупки в силу прямого указания закона возложены на комиссию по осуществлению закупок. Право выбора одного или нескольких установленных Положением дополнительных критериев оценки принадлежит заказчику закупок, а не их участникам.

Предписание пункта 28 Положения не противоречит Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, поскольку показатель «опыт поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, связанного с предметом контракта» законом отнесён к категории дополнительных требований, предъявляемых к участникам закупок и устанавливаемых Правительством Российской Федерации для конкретных видов закупок товаров, работ, услуг, который может применяться заказчиками только в случаях, определённых Правительством Российской Федерации.

В то же время заказчик (комиссия) не вправе обязывать участника закупки предоставлять для участия в закупке сведения о его опыте работы, связанном с предметом контракта, для целей подтверждения соответствия указанным требованиям, за исключением случаев, когда предъявление такого требования установлено Правительством Российской Федерации. Следовательно, предоставление таких сведений зависит от воли участника закупки и соответствует принципу добровольного участия в закупках, а также не ограничивает свободу участника закупок на выбор вида (видов) экономической деятельности.

Указанное дополнительное требование должно быть в обязательном порядке размещено в документации к закупке, размещаемой на официальном сайте государственных и муниципальных закупок, что позволяет всем участникам в равной мере ознакомиться с предъявляемыми требованиями к участникам закупки. Неразмещение такой информации на сайте закупок или неизвещение о ней участников закупок и предъявление при этом таких требований к участникам закупки при проведении оценки заявок может быть оспорено участниками закупки в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, в том числе в суде.

Оценка критерия «опыт поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, связанного с предметом контракта» связана законодателем с предъявлением к участникам закупок такого дополнительного требования (детализирующего критерия оценки), как наибольшая цена исполненного договора, характеризующего участника закупок с точки зрения способности выполнять большой объём работ, услуг, поставки товаров, уметь организовывать исполнение таких объёмов работ, услуг, поставки товаров, то есть надлежало исполнять обязательства по контракту для государственных и муниципальных нужд, в том числе в сфере деятельности, указанной Обществом. С учётом данного критерия оценки такое лицо может быть охарактеризовано заказчиком как добросовестный исполнитель.

Наличие указанного критерия оценки участников закупок позволяет обеспечить участие в закупках максимально широкого круга лиц, включая имеющих опыт исполнения контрактов с наибольшей ценой, что само по себе обеспечивает равный доступ к закупкам всех категорий участников закупок и, вопреки мнению административного истца, не создаёт условий для ограничения конкуренции.

Одновременно соответствие указанному критерию само по себе не гарантирует победы участника закупки, предоставившего сведения о наибольшей цене исполненного договора, в конкурсе, результаты которого зависят от оценки заказчиком по представленным им в извещении о закупке критериям оценки поставщика условиям закупки.

Частью 4 статьи 24 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ установлено, что победителем конкурса признаётся участник закупки, который предложил лучшие условия исполнения контракта и заявка на участие в закупке которого соответствует требованиям, установленным в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке (в случае, если этим федеральным законом предусмотрена документация о закупке).

Из изложенного следует, абзац четвёртый подпункта «а» пункта 28 Положения, предусматривающий детализирующий показатель оценки заявок участников закупки по критерию «опыт поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, связанного с предметом контракта», не противоречит актам большей юридической силы, не нарушает прав административного истца в сфере экономической и иной предпринимательской деятельности, не возлагает на него каких-либо обязанностей по представлению документов и сведений относительно опыта работы, связанного с предметом контракта, и не предусмотренных указанным федеральным законом, не препятствует в участии в конкурсах, осуществляемом на добровольной основе самим участником, и не препятствует обжалованию решений комиссии и заказчика в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ.

Оспариваемые предписания изложены понятным и доступным образом, отвечают критериям правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы, не допускают неоднозначного толкования при их применении, а потому не могут расцениваться как нарушающие права административного истца.

Доводы административного истца, по существу, сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием, а также к отстаиванию позиции о внесении целесообразных, с его точки зрения, изменений в действующее регулирование в части необходимости регламентации иного порядка, что не может служить правовым основанием для удовлетворения иска.

Учитывая, что оспариваемое положение нормативного правового акта не противоречит Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ либо иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, не нарушает права административного истца в указанных им аспектах, на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного искового заявления следует отказать.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью Научно-исследовательский институт «Земля и город» о признании недействующим абзаца четвертого подпункта «а» пункта 28 Положения об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2021 г. № 2604, отказать.

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

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации



Ф.Н. Нефедов

И.Д. Абакумова

В.С. Кириллов