



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-854

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

11 декабря 2024 г.

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

Кириллова В.С.
Вознесенской Н.Г.
Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Теплосеть» о признании недействующим письма Федеральной антимонопольной службы от 10 сентября 2018 г. № АК/72218/18 «По вопросу отнесения хозяйствующих субъектов (ООО, АНО) к субъектам Федерального закона от 05.04.2014 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»,

установил:

10 сентября 2018 г. Федеральной антимонопольной службой (далее также – ФАС России) издано письмо № АК/72218/18 «По вопросу отнесения хозяйствующих субъектов (ООО, АНО) к субъектам Федерального закона от 05.04.2014 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее также – 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), Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

(далее также – Закон о закупках), ФАС России в Письме, в частности, указала, что автономные некоммерческие организации (далее также – АНО), общества с ограниченной ответственностью (далее также – ООО) не являются субъектами, поименованными в Законе о контрактной системе. При этом в случае, если ООО, АНО осуществляют закупку товаров, работ, услуг в порядке, установленном частью 5 статьи 15 Закона о контрактной системе, на закупочную деятельность указанных хозяйствующих субъектов распространяются положения Закона о контрактной системе, в случаях и в пределах, которые определены в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации в рамках договоров об участии Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в собственности субъекта инвестиций (абзац восемнадцатый). Вместе с тем за нарушение требований Закона о контрактной системе заказчиком, который является субъектом Закона о закупках, но осуществляет закупочную деятельность на основании Закона о контрактной системе, административная ответственность Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее также – КоАП РФ) не предусмотрена, так как в данном случае указанный заказчик не является государственным или муниципальным заказчиком, то есть не является субъектом административных правонарушений, ответственность за совершение которых предусмотрена статьями 7.29–7.32, частями 7, 7.1 статьи 19.5, статьёй 19.7² КоАП РФ (абзац девятнадцатый).

Общество с ограниченной ответственностью «Теплосеть» (далее также – ООО «Теплосеть», Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением, в котором просило признать Письмо недействующим, ссылаясь на то, что оно издано ФАС России с превышением полномочий и по своему содержанию не соответствует действительному смыслу разъясняемых нормативных положений, обладает нормативными свойствами, устанавливает не предусмотренные действующим законодательством общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

По мнению Общества, вывод в Письме о том, что АНО, ООО не являются субъектами, поименованными в Законе о контрактной системе, не вытекает из содержания части 5 статьи 15 данного закона, поскольку на юридическое лицо, которому предоставлены бюджетные инвестиции, указанные в абзаце втором пункта 1 статьи 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации, при осуществлении им закупок за счёт этих средств распространяются положения названного закона, регулирующие деятельность заказчика. Считает, что АНО, ООО являются субъектами, названными в Законе о контрактной системе, и заказчиками в рамках договоров об участии Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в собственности субъекта инвестиций. Письмо нарушает права и законные интересы ООО «Теплосеть» в сфере предпринимательской деятельности, поскольку

препятствует надлежащему обращению в ФАС России с заявлением о включении подрядчика (исполнителя) в реестр недобросовестных поставщиков.

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 изменения правового регулирования соответствующих отношений, а равно издано в пределах своих полномочий.

Министерство юстиции Российской Федерации в отзыве указало, что ФАС России уполномочена давать разъяснения по вопросам применения антимонопольного законодательства, вывод ФАС России об исключении конкретных субъектов из субъектного состава правонарушений, ответственность за совершение которых предусмотрена статьями 7.29–7.32, частями 7, 7.1 статьи 19.5, статьёй 19.7² КоАП РФ, из действующего законодательства прямо не следует.

Административный истец ООО «Теплосеть», надлежащим образом извещённое о времени и месте рассмотрения дела, в судебное заседание своего представителя не направило, заявило о рассмотрении дела в отсутствие своего представителя.

В судебном заседании представители ФАС России Жлукта А.Е. и Косарева Е.В. возражали против удовлетворения административного иска, поддержали позицию, изложенную в возражении.

Министерство юстиции Российской Федерации письменно заявило о рассмотрении административного дела в отсутствие своего представителя.

Обсудив доводы административного истца общества с ограниченной ответственностью «Теплосеть», выслушав возражения представителей Федеральной антимонопольной службы Жлукты А.Е. и Косаревой Е.В., обсудив отзыв Министерства юстиции Российской Федерации, проверив наличие у оспариваемого акта нормативных свойств и его соответствие действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего 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 (далее – Положение), 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.

Согласно пунктам 5 и 9 части 2 статьи 23 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» федеральный антимонопольный орган даёт разъяснения по вопросам применения им антимонопольного законодательства, обобщает и анализирует практику применения антимонопольного законодательства, разрабатывает рекомендации по его применению.

С целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности ФАС России имеет право в соответствии с пунктом 5.4 Положения и пункта 9.1 Регламента Федеральной антимонопольной службы, утверждённого приказом ФАС России от 9 апреля 2007 г. № 105, обобщать и анализировать практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, разрабатывать рекомендации по применению антимонопольного законодательства, направлять в территориальные органы приказы и информационные письма.

Письмо, как следует из его первого абзаца, было подготовлено ФАС России на основании пункта 5.4 Положения.

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

С учётом целевого характера Письма и в силу принципа ведомственной субординации данные в нём разъяснения носят обязательный характер для территориальных органов ФАС России.

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 административному делу не имеется.

Анализ содержания Письма позволяет сделать вывод, что оно носит информационно-разъяснительный характер, на что указано в его абзаце первом, фактически является результатом обобщения и анализа практики по вопросу отнесения хозяйствующих субъектов (ООО, АНО) к субъектам Закона о контрактной системе и Закона о закупках, не формулирует общеобязательных правил поведения, отличных от требований данного федерального закона, при этом в Письме цитируются положения Закона о закупках и Закона о контрактной системе, а имеющаяся в Письме информация не выходит за рамки

адекватного истолкования (интерпретации) положений правовых норм и не влечёт изменения правового регулирования соответствующих отношений в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

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

Закон о закупках в части 2 статьи 1 устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг, в том числе: государственными корпорациями, государственными компаниями, публично-правовыми компаниями, субъектами естественных монополий, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обращения с твёрдыми коммунальными отходами, автономными учреждениями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов (пункт 1); дочерними хозяйственными обществами, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит указанным в пункте 1 части 2 статьи 1 названного закона юридическим лицам (пункт 2); дочерними хозяйственными обществами, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит указанным в пункте 2 части 2 статьи 1 данного закона дочерним хозяйственным обществам (пункт 3).

В силу части 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, этим законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утверждёнными с учётом положений части 3 данной статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее – положение о закупке).

Частью 2 статьи 2 поименованного закона предусмотрено, что положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок определения и обоснования начальной (максимальной) цены договора, цены договора, заключаемого с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), включая порядок определения формулы цены, устанавливающей правила расчёта сумм, подлежащих уплате заказчиком поставщику (исполнителю, подрядчику) в ходе исполнения договора, определения и обоснования цены единицы товара, работы, услуги, определения максимального значения цены договора, порядок подготовки и осуществления закупок способами, указанными в частях 3¹ и 3² статьи 3 названного закона, порядок и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Следовательно, заказчики, указанные в части 2 статьи 1 Закона о закупках, при проведении закупочной деятельности обязаны руководствоваться данным законом, положением о закупке.

В силу части 1 статьи 2 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» обществом с ограниченной ответственностью признаётся созданное одним или несколькими лицами хозяйственное общество, уставный капитал которого разделён на доли.

Таким образом, общества с ограниченной ответственностью являются заказчиками, действующими в рамках Закона о закупках, в случае, если отвечают требованиям части 2 статьи 1 данного закона.

Пунктом 1 статьи 123²⁴ Гражданского кодекса Российской Федерации автономная некоммерческая организация определена как унитарная некоммерческая организация, не имеющая членства и созданная на основе имущественных взносов граждан и (или) юридических лиц в целях предоставления услуг в сферах образования, здравоохранения, культуры, науки и иных сферах некоммерческой деятельности.

Частью 1 статьи 10 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» закреплено, что автономной некоммерческой организацией признаётся не имеющая членства некоммерческая организация, созданная в целях предоставления услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных сферах.

По смыслу приведённых положений Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона «О некоммерческих организациях» автономные некоммерческие организации не имеют уставного капитала и не могут осуществлять регулируемый вид деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твёрдых коммунальных отходов, в связи с чем не соответствуют требованиям части 2 статьи 1 Закона о закупках.

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 названного закона).

Согласно пункту 7 части 1 статьи 3 Закона о контрактной системе заказчик – это государственный или муниципальный заказчик либо в соответствии с частями 1 и 2¹ статьи 15 этого закона бюджетное учреждение, государственное, муниципальное унитарные предприятия, осуществляющие закупки.

Следовательно, положения Закона о контрактной системе распространяются на закупки товаров, работ, услуг, осуществляемые заказчиками, указанными в пунктах 5–7 части 1 статьи 3, частях 1 и 2¹ статьи 15

поименованного закона, в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд.

С учётом положений статьи 3 Закона о контрактной системе ООО и АНО не являются заказчиками в понимании поименованного закона, кроме случаев, предусмотренных статьёй 15 этого закона, которая устанавливает особенности закупок, осуществляемых бюджетным, автономным учреждениями, государственным, муниципальным унитарными предприятиями и иными юридическими лицами.

В силу части 5 статьи 15 Закона о контрактной системе при предоставлении в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации юридическому лицу средств, указанных в абзаце втором пункта 1 статьи 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации, на юридическое лицо, которому предоставлены указанные средства, при осуществлении им закупок за счёт указанных средств распространяются положения названного закона, регулирующие деятельность заказчика, в случаях и в пределах, которые определены в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации в рамках договоров об участии Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в собственности субъекта инвестиций. При этом в отношении такого юридического лица при осуществлении им этих закупок применяются положения данного закона, регулирующие мониторинг закупок, аудит в сфере закупок, контроль в сфере закупок органами контроля, указанными в пункте 1 части 1 статьи 99 приведённого федерального закона, при определении поставщика (подрядчика, исполнителя).

Абзацем третьим пункта 1 статьи 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации закреплено, что решения о предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности указанных юридических лиц, и (или) на приобретение ими объектов недвижимого имущества либо в целях предоставления взноса в уставные (складочные) капиталы дочерних обществ указанных юридических лиц на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности таких дочерних обществ, и (или) на приобретение такими дочерними обществами объектов недвижимого имущества из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета принимаются соответственно в форме правовых актов Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, муниципальных правовых актов местной администрации муниципального образования.

Исходя из приведённых законоположений при предоставлении в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации бюджетных инвестиций юридическому лицу, не являющемуся государственным или муниципальным учреждением, государственным или муниципальным

унитарным предприятием, в случае реализации инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства на такое юридическое лицо при осуществлении им закупок за счёт указанных средств распространяются положения Закона о контрактной системе, регулирующие деятельность заказчика, в случаях и в пределах, которые определены бюджетным законодательством Российской Федерации в рамках договоров об участии Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в собственности субъекта инвестиций.

Согласно абзацу третьему пункта 3 статьи 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации требования к договорам, заключённым в связи с предоставлением бюджетных инвестиций юридическим лицам, указанным в пункте 1 данной статьи, за счёт средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, устанавливаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

Так, подпунктом «г» пункта 4 требований к договорам о предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, за счёт средств федерального бюджета, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2017 г. № 190 (далее – Требования), договором о предоставлении бюджетных инвестиций на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности юридического лица, получающего бюджетные инвестиции, и (или) приобретение юридическим лицом, получающим бюджетные инвестиции, объектов недвижимого имущества помимо положений, указанных в пункте 3 Требования, также предусматривается условие о соблюдении юридическим лицом, получающим бюджетные инвестиции, при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и исполнении гражданско-правовых договоров, которые полностью либо частично оплачиваются за счёт полученных средств, положений, установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (в случае реализации инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства).

С учётом изложенного при осуществлении закупок юридическими лицами за счёт бюджетных инвестиций, которые могут быть предоставлены как из федерального бюджета, так и из бюджета субъекта Российской Федерации и (или) местного бюджета, на них распространяются положения Закона о контрактной системе, регулирующие деятельность заказчика, в случаях и в пределах, которые определены в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации в рамках договоров об участии Российской Федерации,

субъекта Российской Федерации или муниципального образования в собственности субъекта инвестиций.

Исходя из смысла части 5 статьи 15 Закона о контрактной системе любое юридическое лицо, в том числе автономная некоммерческая организация, общество с ограниченной ответственностью, не являющееся заказчиком в понимании, установленном пунктом 7 части 1 статьи 3 указанного закона, вместе с тем руководствуется положениями данного закона в случае реализации им инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства при осуществлении закупок за счёт бюджетных инвестиций.

При этом, как следует из части 5 статьи 15 Закона о контрактной системе, в отношении такого юридического лица при осуществлении им этих закупок применяются положения названного закона, регулирующие мониторинг закупок, аудит в сфере закупок, контроль в сфере закупок органами контроля, указанными в пункте 1 части 1 статьи 99 данного закона, при определении поставщика (подрядчика, исполнителя).

Относительно содержания абзаца девятнадцатого Письма о привлечении к административной ответственности заказчика, который является субъектом Закона о закупках, но осуществляет при этом закупочную деятельность на основании Закона о контрактной системе, суд считает, что оно носит вероятностный характер и не изменяет правового регулирования привлечения к административной ответственности за совершение конкретным субъектом определённых составов административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Содержащиеся в Письме ФАС России рекомендации не выходят за рамки адекватного истолкования положений действующего законодательства и не влекут изменения правового регулирования соответствующих отношений в сфере закупок отдельными видами юридических лиц, в связи с чем Письмо не обладает нормативными свойствами.

В целом, дав разъяснения, ФАС России в Письме не изменила и не дополнила законодательство Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг, отдельными видами юридических лиц.

При этом Письмо ФАС России не опубликовано в порядке, необходимом для нормативных правовых актов, не зарегистрировано в Министерстве юстиции Российской Федерации, не изменяет и не дополняет законодательство.

По изложенным мотивам Письмо не подлежит признанию недействующим 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 общества с ограниченной ответственностью «Теплосеть» о признании недействующим письма Федеральной антимонопольной службы от 10 сентября 2018 г. № АК/72218/18 «По вопросу отнесения хозяйствующих субъектов (ООО, АНО) к субъектам Федерального закона от 05.04.2014 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» 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