

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 304-ЭС24-7382

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

21 октября 2024 г.

Дело № А45-17968/2023

Резолютивная часть определения объявлена 16 октября 2024 г.

Полный текст определения изготовлен 21 октября 2024 г.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Якимова А.А.,

судей Антоновой М.К., Завьяловой Т.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационные жалобы Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области и государственного казенного учреждения Новосибирской области «Управление контрактной системы» на решение Арбитражного суда Новосибирской области от 24 августа 2023 г., постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 7 ноября 2023 г. и постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 6 марта 2024 г. по делу № А45-17968/2023

по заявлению общества с ограниченной ответственностью «РАУ 104» о признании недействительным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области от 2 мая 2023 г. № 054/06/48-826/2023,

при участии в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора: государственного казенного учреждения Новосибирской области «Территориальное управление автомобильных дорог Новосибирской области», государственного казенного учреждения Новосибирской области «Управление контрактной системы».

В судебном заседании приняли участие представители:

от общества с ограниченной ответственностью «РАУ 104» – Митюшенко А.Г.;

от Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области – Горбачева О.В., Жлукта А.Е., Косарева Е.В., Травкин С.С. (путем использования систем веб-конференции);

от государственного казенного учреждения Новосибирской области «Управление контрактной системы» – Димитрова В.А., Жигулина Л.А.;

от государственного казенного учреждения Новосибирской области «Территориальное управление автомобильных дорог Новосибирской области» - Коцаренко А.А. (путем использования систем веб-конференции).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Антоновой М.К., выслушав представителей участвующих в деле лиц, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

государственное казенное учреждение Новосибирской области «Управление контрактной системы» (далее – учреждение) разместило на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок извещение о проведении для нужд заказчика электронного аукциона № 0851200000623002258 на выполнение

работ по содержанию кольцевых развязок на автомобильных дорогах Новосибирского района Новосибирской области.

По результатам подведения итогов электронного аукциона (протокол от 19 апреля 2023 г.) заявка общества с ограниченной ответственностью «РАУ 104» (далее – общество) признана не соответствующей требованиям, установленным извещением об электронном аукционе на основании пункта 3 части 12 статьи 48 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) по причине несоответствия участника закупки требованиям в соответствии с частью 1 статьи 31 Закона о контрактной системе, частями 1.1, 2 и 2.1 статьи 31 Закона о контрактной системе.

В обоснование принятого решения единая комиссия учреждения указала, что участник закупки не соответствует требованиям, установленным в извещении об осуществлении закупки в соответствии с частью 2 статьи 31 Закона о контрактной системе, позицией 18 раздела III 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» (далее – постановление № 2571), и пункту 4 требований к содержанию, составу заявки на участие в закупке.

Полагая действия комиссии по отклонению заявки и оформленное протоколом решение незаконными, общество обратилось с жалобой в Управление Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области (далее – управление, антимонопольный орган).

Решением управления от 2 мая 2023 г. № 054/06/48-826/2023 жалоба общества признана необоснованной.

Считая свои права нарушенными, общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании решения антимонопольного органа незаконным.

Решением Арбитражного суда Новосибирской области от 24 августа 2023 г., оставленным без изменения постановлением Седьмого арбитражного апелляционного суда от 7 ноября 2023 г., заявленное требование удовлетворено.

Арбитражный суд Западно-Сибирского округа постановлением от 6 марта 2024 г. оставил решение суда первой инстанции от 24 августа 2023 г. и постановление суда апелляционной инстанции от 7 ноября 2023 г. без изменения.

Не согласившись с принятыми по делу судебными актами, управление и учреждение обратились в Верховный Суд Российской Федерации с кассационными жалобами, в которых ставят вопрос об их отмене, ссылаясь на существенное нарушение судами норм права.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Антоновой М.К. от 12 сентября 2024 г. кассационные жалобы вместе с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В отзывах на кассационную жалобу общество просит оставить обжалуемые судебные акты без изменения, а государственное казенное учреждение Новосибирской области «Территориальное управление автомобильных дорог Новосибирской области» просит об их отмене.

Изучив материалы дела, проверив в соответствии с положениями статьи 291¹⁴ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации законность обжалуемых судебных актов, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации полагает, что кассационные жалобы подлежат удовлетворению, а обжалуемые судебные акты - отмене по следующим основаниям.

Как установлено судами и следует из материалов дела, общество в составе заявки на участие в закупке в подтверждение соответствия дополнительному требованию представило заключенный с обществом с ограниченной

ответственностью «Инвест-Урал» (далее – ООО «Инвест-Урал») договор субподряда от 10 января 2020 г. № 0851200000619007791 на выполнение работ по содержанию кольцевых развязок в Новосибирском районе Новосибирской области, акты о приемке выполненных работ, информационное письмо от 1 апреля 2020 г.

Договор субподряда заключен в целях исполнения государственного контракта от 20 декабря 2019 г. № 0851200000619007791001 на выполнение вышеназванных работ в 2020 и 2021 годах. Данный контракт заключен между заказчиком и ООО «Инвест-Урал» в соответствии с Законом о контрактной системе и надлежащим образом исполнен.

Учитывая установленные обстоятельства, свидетельствующие о подтверждении участником закупки положительного опыта выполнения аналогичных работ посредством предоставления информации по договору субподряда, заключенному во исполнение государственного контракта, суды трех инстанций, руководствуясь положениями статей 24, 43, 48, 69, 94 Закона о контрактной системе, постановлением № 2571, пришли к выводу об отсутствии у антимонопольного органа правовых оснований для признания необоснованной жалобы общества, заявка которого неправомерно отклонена конкурсной комиссией учреждения.

При этом судами отмечено, что действующее законодательство о контрактной системе не предусматривает необходимость представления документов, подтверждающих опыт выполнения соответствующих работ исключительно в качестве генерального подрядчика, в связи с чем для определения наличия у участника аукциона опыта по выполнению соответствующих работ не имеет значения в каком качестве он являлся их исполнителем – в качестве генподрядчика или субподрядчика.

Между тем судами не учтено следующее.

Закон о контрактной системе регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения

гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в этой сфере (часть 1 статьи 1). Тем самым данный Федеральный закон образует правовую основу участия в гражданском обороте государственного и муниципального заказчика (пункты 5 и 6 части 1 статьи 3).

Такое участие необходимо для удовлетворения публичных нужд в товарах, работах и услугах, требуемых для осуществления публичных функций, а потому надлежащее выполнение органами публичной власти обязанностей по созданию условий для реализации гражданами своих прав может зависеть и от исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) предусмотренного государственным или муниципальным контрактом обязательства (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 марта 2021 г. № 7-П).

В соответствии со статьями 69 и 72 Бюджетного кодекса закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд производятся за счет бюджетных ассигнований (расходы бюджетов), осуществление которых согласно статье 34 Бюджетного кодекса должно отвечать принципу эффективности - необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

С учетом названных положений бюджетного законодательства к числу основных принципов контрактной системы согласно статьям 6, 8, части 1 статьи 12 Закона о контрактной системе относится не только принцип обеспечения конкуренции (создания равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок), но также принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и принцип эффективности осуществления закупки.

В связи с этим положения Закона о контрактной системе, устанавливающие запрет на ограничение числа участников закупочных

процедур (доступа к участию в этих процедурах) не носят безусловного характера, а применяются в той мере, в какой это позволяет обеспечивать экономность и результативность соответствующих бюджетных ассигнований и не приводит к созданию условий для длительного неудовлетворения государственных (муниципальных) нужд, ущемлению прав и законных интересов граждан (определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 18 ноября 2019 г. № 307-ЭС19-12629).

В соответствии с частью 1 статьи 24 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются, в том числе, аукционы (электронный аукцион, закрытый аукцион, часть 2 статьи 24 Закона о контрактной системе).

Согласно пункту 1 части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе при осуществлении закупки заказчик устанавливает единое требование к участникам закупки о соответствии требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки.

В случае установления Правительством Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 31 настоящего Закона дополнительных требований к участникам закупок заказчики при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) обязаны устанавливать такие дополнительные требования (часть 4 статьи 31 Закона о контрактной системе).

Постановлением № 2571 установлены дополнительные требования к участникам закупки на выполнение работ по ремонту, содержанию автомобильной дороги.

В частности, участник закупки должен обладать следующим опытом

выполнения работ:

- 1) опыт исполнения договора, предусматривающего выполнение работ по ремонту, содержанию автомобильной дороги;
- 2) опыт исполнения договора, предусматривающего выполнение работ по капитальному ремонту автомобильной дороги;
- 3) опыт исполнения договора строительного подряда, предусматривающего выполнение работ по строительству, реконструкции автомобильной дороги;
- 4) опыт выполнения участником закупки, являющимся застройщиком, работ по строительству, реконструкции автомобильной дороги.

В пункте 18 приложения к постановлению № 2571 указано, что для подтверждения наличия опыта, предусмотренного пунктом 3 графы «Дополнительные требования к участникам закупки» (исполнение договора строительного подряда, предусматривающего выполнение работ по ремонту, содержанию автомобильной дороги) предоставляются:

- 1) исполненный договор;
- 2) акт приемки объекта капитального строительства, а также акт выполненных работ, подтверждающий цену выполненных работ, если акт приемки объекта капитального строительства не содержит цену выполненных работ;
- 3) разрешение на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию (за исключением случаев, при которых такое разрешение не выдается в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности) или решение о технической готовности линейного объекта инфраструктуры к временной эксплуатации.

Согласно подпункту «б» пункта 3 постановления № 2571 договором, предусмотренным пунктами 1 и 2 позиции 18 приложения в графе «Дополнительные требования к участникам закупки» считается контракт, заключенный и исполненный в соответствии с Законом о контрактной системе, либо договор, заключенный и исполненный в соответствии с Федеральным

законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закон о закупках).

Из буквального толкования приведенных положений следует, что для подтверждения опыта определенных видов работ постановлением № 2571 предусмотрено предоставление исключительно документов относительно таких работ, а не всех работ, которые выполнены в рамках исполнения договора. В частности, установлено требование к наличию у участника закупки опыта исполнения договора на выполнение работ по ремонту и содержанию автомобильной дороги в качестве прямого исполнителя (генерального подрядчика), а не субподрядчика.

При этом такой договор (контракт) должен быть заключен с участником закупки и исполнен участником закупки в полном объеме, то есть выполнение работ, оказание услуг по соответствующему договору (контракту) должно быть завершено, что будет являться подтверждением наличия опыта у конкретного лица, позволяющего сделать вывод об объеме выполненных работ, оказанных услуг непосредственно этим участником.

Данные требования обусловлены спецификой подлежащих исполнению контрактов, предметом которых является осуществление действий в отношении социально значимых объектов, а также снижением риска заказчика при неисполнении заключаемого контракта.

С учетом изложенного, поскольку исполненный обществом договор субподряда не был заключен в рамках Закона о контрактной системе или Закона о закупках, его нельзя признать соответствующим требованиям постановления № 2571. Как следствие, документы, представленные в составе второй части заявки, не свидетельствовали о наличии у общества опыта выполнения работ по содержанию кольцевых развязок на автомобильных дорогах и не могли быть приняты комиссией заказчика в качестве подтверждения соответствия требованиям аукционной документации.

При таком положении антимонопольный орган пришел к верному выводу о том, что представленный обществом договор субподряда не подтверждает

наличие сопоставимого опыта, который необходим для участия в аукционе, в связи с чем у комиссии заказчика имелись правовые основания для отказа в допуске заявки общества к участию в электронном аукционе.

Принимая во внимание изложенное, судебные акты арбитражных судов первой, апелляционной и кассационной инстанций подлежат отмене на основании части 1 статьи 291¹¹, пункта 5 части 1 статьи 291¹⁴ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации с принятием нового судебного акта об отказе в удовлетворении требования общества, так как судами допущена существенная ошибка в применении и толковании норм материального права, повлиявшая на исход дела.

Руководствуясь статьями 291¹¹ - 291¹⁴ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Арбитражного суда Новосибирской области от 24 августа 2023 г., постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 7 ноября 2023 г. и постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 6 марта 2024 г. по делу № А45-17968/2023 отменить.

В удовлетворении заявления общества с ограниченной ответственностью «РАУ 104» о признании недействительным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области от 2 мая 2023 г. № 054/06/48-826/2023 отказать.

Председательствующий судья

А.А.Якимов

Судья

М.К.Антонова

Судья

Т.В.Завьялова