

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 301-ЭС24-10122

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

22 ноября 2024 г.
Дело № А38-717/2023

Резолютивная часть определения объявлена 13 ноября 2024 года.
Полный текст определения изготовлен 22 ноября 2024 года.

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

председательствующего судьи Якимова А.А.,
судей Антоновой М.К., Тютин Д.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Марий Эл на решение Арбитражного суда Республики Марий Эл от 31 июля 2023 г., постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 30 октября 2023 г. и постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 12 марта 2024 г. по делу № А38-717/2023

по заявлению акционерного общества «Жилищно-эксплуатационная управляющая компания «Заречная» о признании недействительным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Марий Эл от 14 декабря 2022 г. по делу № 012/01/11-222/2022,

при участии в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора: Управления Федеральной службы безопасности по Республике Марий Эл, индивидуального предпринимателя Комарова Александра Константиновича, Соловьевой Татьяны Вениаминовны, индивидуального предпринимателя Бутенина Дмитрия Валерьевича, Комитета по управлению муниципальным имуществом администрации городского округа «Город Йошкар-Ола».

В заседании приняли участие представители:

от общества «Жилищно-эксплуатационная управляющая компания «Заречная» – Зинатуллина З.З.;

от Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Марий Эл – Бастраков А.В., Савостина Е.В.

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

установила:

Управление Федеральной службы безопасности по Республике Марий Эл сообщило в Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Марий Эл (далее – управление, антимонопольный орган) информацию о возможном нарушении акционерным обществом «Жилищно-эксплуатационная управляющая компания «Заречная» (далее – общество) Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках) при заключении в 2019-2021 годах контрактов (договоров) на оказание услуг по содержанию и ремонту общего имущества многоквартирных домов без проведения конкурентных процедур.

В целях проверки поступившей информации управлением в отношении общества возбуждено дело № 012/01/11-222/2022 и осуществлена внеплановая

выездная проверка наличия (отсутствия) признаков нарушения антимонопольного законодательства.

По результатам проверки антимонопольным органом вынесено решение от 14 декабря 2022 г., которым действия общества и предпринимателей признаны нарушением части 4 статьи 11 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), что выразилось в достижении антиконкурентного соглашения при заключении договоров без проведения конкурентных процедур в рамках Закона о закупках, которое привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции (пункт 1). Решением предусмотрена передача материалов дела уполномоченному должностному лицу для решения вопроса о возбуждении административного производства (пункт 2).

Считая ненормативный правовой акт управления незаконным, общество обратилось в арбитражный суд.

Решением Арбитражного суда Республики Марий Эл от 31 июля 2023 г., оставленным без изменения постановлением Первого арбитражного апелляционного суда от 30 октября 2023 г., заявленное требование удовлетворено.

Арбитражный суд Волго-Вятского округа постановлением от 12 марта 2024 г. оставил решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции без изменения.

Не согласившись с принятыми по делу судебными актами, антимонопольный орган обратился в Верховный Суд Российской Федерации с кассационной жалобой, в которой ставит вопрос об их отмене, ссылаясь на существенное нарушение судами норм права.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Антоновой М.К. от 23 сентября 2024 г. кассационная жалоба вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В возражениях на кассационную жалобу общество просит оставить принятые по настоящему делу судебные акты без изменения, кассационную жалобу - без удовлетворения.

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 кассационная жалоба подлежит удовлетворению, а обжалуемые судебные акты - отмене по следующим основаниям.

Как установлено судами и подтверждается материалами дела, в ходе проверки управлением выявлено, что общество учреждено муниципальным образованием городского округа «Город Йошкар-Ола», функции учредителя осуществляет Комитет по управлению муниципальным имуществом администрации городского округа «Город Йошкар-Ола» (далее – комитет), размер доли муниципального образования в уставном капитале общества составляет сто процентов. Общество является управляющей компанией, основная цель деятельности – организация управления и обслуживания жилищного фонда на территории муниципального образования «Город Йошкар-Ола».

Распоряжениями комитета от 31 октября 2019 г. № 956, от 25 июня 2021 г. № 688, от 29 сентября 2022 г. № 1240 утверждено Положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд общества (далее – Положение о закупке), в соответствии с которым заказчик вправе проводить конкурентные и неконкурентные закупки.

К неконкурентным способам закупки отнесена закупка у единственного поставщика. В перечень таких закупок включены закупки, если необходимо закупить товары (работы, услуги) стоимостью не более 100 000 рублей, а также, если закупка осуществляется на оказание услуг по содержанию и ремонту общего имущества и придомовой территории многоквартирных домов (подпункты 1 и 43 пункта 8.1 Положений о закупке от 31 октября 2019 г. и

от 25 июня 2021 г.; подпункты 1 и 43 пункта 11.1 Положения о закупке от 29 сентября 2022 г.).

В период с 01 июня 2020 г. по 15 сентября 2022 г. общество заключило с индивидуальным предпринимателем Бутениным Дмитрием Валерьевичем (далее – ИП Бутенин Д.В.) 170 договоров на ремонт общего имущества собственников многоквартирных домов на общую сумму 14 228 380 рублей 87 копеек, цена каждого договора не превышает 100 000 рублей; в период с 1 июня 2020 г. по 1 декабря 2020 г. с индивидуальным предпринимателем Комаровым Александром Константиновичем (далее – ИП Комаров А.К.) заключило 152 договора на оказание услуг по уборке придомовой территории без проведения конкурсных процедур как с единственным поставщиком, общая сумма договоров составила 14 076 354 рубля 61 копейку, цена каждого не превышает 100 000 рублей.

Также обществом с 1 июня 2020 г. по 1 ноября 2021 г. заключались договоры на оказание клининговых услуг с Соловьевой Татьяной Вениаминовной (прекратила деятельность в качестве индивидуального предпринимателя 4 апреля 2022 г.; далее – Соловьева Т.В.), всего 304 договора на общую сумму 29 208 291 рубль 24 копейки.

По мнению антимонопольного органа, действия по заключению прямых договоров и непроведению конкурентных процедур приводят к предоставлению обществом преимущественных условий конкретным хозяйствующим субъектам, что влечет ограничение конкуренции и неэффективное расходование средств. Непроведение конкурентных процедур не отвечает целям и принципам осуществления таких закупок в соответствии с частью 1 статьи 1, частью 1 статьи 3 Закона о закупках; фактически действия общества по заключению договоров до 100 000 рублей являлись «дроблением» единой потребности в товарах, работах, услугах и уходом от проведения конкурсных процедур.

Признавая решение управления незаконным, суды трех инстанций исходили из того, что заключение договоров осуществлено обществом с целью надлежащего использования и обслуживания жилищного фонда, обеспечения

потребителей жилищно-коммунальными услугами и исключительно в интересах собственников, проживающих в многоквартирных домах. При этом планирование, финансирование, выполнение работ и оказание услуг по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах зависело от поступления денежных средств от собственников, оплата выполненных работ и услуг производилась с отсрочкой платежа.

При таких обстоятельствах, руководствуясь положениями Закона о закупках, Закона о защите конкуренции, постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 г. № 290 «О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения» (далее – постановление № 290), разъяснениями, изложенными в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» (далее – постановление Пленума от 4 марта 2021 г. № 2), принимая во внимание особый правовой режим общества и специфику осуществляемой им деятельности, судебные инстанции пришли к выводу о недоказанности антиконкурентного характера действий заказчика и исполнителей при заключении договоров.

Между тем судами не учтено следующее.

Согласно части 1 статьи 1 Закона о закупках наравне с созданием условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, в числе целей, на достижение которых направлен данный закон, закреплено расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Цели законодательного регулирования достигаются в том числе путем соблюдения заказчиками при закупке товаров, работ, услуг принципов

равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, предусмотренных пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках.

Законодательство о закупках предусматривает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг, в том числе хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов (пункт 1 части 2 статьи 1 Закона о закупках).

С учетом буквального толкования приведенных положений, принимая во внимание, что размер доли муниципального образования в уставном капитале заявителя составляет сто процентов, на общество в полной мере распространяется действие Закона о закупках и оно обязано вести свою закупочную деятельность в соответствии нормами и правилами данного закона.

При этом вопреки выводам судов заключение договоров в интересах собственников, проживающих в многоквартирных домах, не нивелирует необходимость осуществления обществом деятельности, направленной на расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров (работ, услуг) для нужд заказчиков, стимулирование такого участия и развитие добросовестной конкуренции.

Закупка товаров, работ, услуг для юридических лиц, названных в части 2 статьи 1 Закона о закупках, может осуществляться конкурентными и неконкурентными способами. К неконкурентным способам в числе прочего относится размещение заказа у единственного поставщика (часть 3.2 статьи 3 Закона о закупках).

Заказчику предоставлено право самостоятельно определять порядок и условия применения неконкурентных способов закупки, порядок подготовки и осуществления закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) и исчерпывающий перечень случаев проведения такой закупки, закреплять их в положении о закупке (часть 2 статьи 2, статья 3.6 Закона о закупках).

Это право должно реализовываться с учетом целей правового регулирования в сфере закупочной деятельности отдельными видами юридических лиц и принципов, закрепленных в законе.

Избрание заказчиком способа закупки, который повлек за собой необоснованное ограничение круга потенциальных участников, нарушает принципы осуществления закупочной деятельности и положения законодательства о защите конкуренции. Закрепленные заказчиком в положении о закупке условия, позволяющие осуществлять закупку у единственного поставщика во всех случаях и при любых потребностях без проведения конкурентных процедур, независимо от наличия конкурентного рынка создают возможность привлечения исполнителя без проведения торгов (конкурса/аукциона), что, в свою очередь, приводит к дискриминации и ограничению конкуренции. Для целей экономической эффективности закупка товаров, работ, услуг у единственного поставщика целесообразна в случае, если такие товары, работы, услуги обращаются на низкоконкурентных рынках, или проведение конкурсных, аукционных процедур нецелесообразно по объективным причинам, например, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, последствий непреодолимой силы (пункт 9 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Закона о закупках, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16 мая 2018 г.).

Отдавая в отдельных случаях предпочтение такому способу как осуществление закупки у единственного поставщика, заказчик должен иметь разумные и объективные причины, объясняющие, что применение конкурентных процедур либо является неэффективным (например, если товарный рынок ограничен или цены на объект закупки колеблются в узком диапазоне), либо в значительной степени лишают заказчика того результата, которого он намеревался достичь, планируя закупку (осуществление срочного размещения заказа, закупка на товарном рынке, где преобладает недобросовестная конкуренция). В ином случае выбор данного неконкурентного способа размещения заказа представляет собою

злоупотребление правом, намеренное уклонение от конкурентных процедур вопреки принципам осуществления закупок, а также целям правового регулирования в данной сфере.

В силу части 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции запрещаются иные соглашения между хозяйствующими субъектами (за исключением «вертикальных» соглашений, которые признаются допустимыми в соответствии со статьей 12 данного закона), если установлено, что такие соглашения приводят или могут привести к ограничению конкуренции.

Как указано в пунктах 20, 21 постановления Пленума от 4 марта 2021 г. № 2 статьями 11 и 11.1 Закона о защите конкуренции запрещается монополистическая деятельность хозяйствующих субъектов в форме ограничивающих конкуренцию соглашений и (или) согласованных действий.

Достигнутые между хозяйствующими субъектами договоренности (соглашения), согласованные действия запрещаются антимонопольным законодательством, если целью и (или) результатом соглашений и согласованных действий является недопущение (устранение, ограничение) соперничества хозяйствующих субъектов на товарных рынках (часть 2 статьи 1, пункты 7 и 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

С учетом положений пункта 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции соглашением хозяйствующих субъектов могут быть признаны любые договоренности между ними в отношении поведения на рынке, в том числе как оформленные письменно (например, договоры, решения объединений хозяйствующих субъектов, протоколы) так и не получившие письменного оформления, но нашедшие отражение в определенном поведении. Факт наличия соглашения не ставится в зависимость от его заключения в виде договора по правилам, установленным гражданским законодательством, включая требования к форме и содержанию сделок.

Наличие соглашения может быть установлено исходя из того, что несколько хозяйствующих субъектов намеренно следовали общему плану поведения (преследовали единую противоправную цель), позволяющему

извлечь выгоду из недопущения (ограничения, устранения) конкуренции на товарном рынке.

Само по себе наличие в договоре, заключенном между хозяйствующими субъектами, условий, определяющих поведение участников договора во взаимоотношениях друг с другом и третьими лицами, не означает, что стороны договора преследовали цель ограничения конкуренции. В этих случаях должны учитываться ожидаемое состояние рынка и положение его участников, если бы спорное соглашение не имело места, а в случае реализации соглашения - его фактическое влияние на состояние конкуренции на соответствующем товарном рынке.

При оценке того, направлены ли действия хозяйствующих субъектов на ограничение конкуренции в связи с достигнутыми между ними договоренностями, суд вправе принимать во внимание доводы участников соглашения, свидетельствующие о наличии разумных экономических и (или) обусловленных законодательством (в том числе отраслевым регулированием) причин в достижении соответствующих договоренностей между участниками соглашения (пункт 27 постановления Пленума от 4 марта 2021 г. № 2).

Исходя из приведенных норм права и разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации, соглашения хозяйствующих субъектов признаются антиконкурентными и запрещаются в той мере, в какой их заключение позволяет участникам соглашения (одному из участников) занимать особое экономическое положение на рынке, приобретая атрибуты монополии, за счет ограничения свободы ведения экономической деятельности других участников рынка.

Судами установлено, что в качестве оснований для применения неконкурентного способа закупки общество в Положении о закупке определило стоимость товаров (работ, услуг) не более 100 000 рублей, а также осуществление закупки на оказание услуг по содержанию и ремонту общего имущества и придомовой территории многоквартирных домов.

При этом на ремонт общего имущества собственников многоквартирных домов обществом с ИП Бутениным Д.В. заключено 170 договоров на общую

сумму 14 228 380 рублей 87 копеек, на оказание услуг по уборке придомовой территории с ИП Комаровым А.К. заключено 152 договора на общую сумму 14 076 354 рубля 61 копейка, на оказание клининговых услуг с Соловьевой Т.В. заключено 304 договора на общую сумму 29 208 291 рубль 24 копейки. В то же время цена каждого договора в отдельности не превысила 100 000 рублей.

Из установленных при рассмотрении дела обстоятельств усматривается, что неоднократное заключение договоров, хоть формально и подпадающих под условия статьи 3.6 Закона о контрактной системе и Положения о закупке, в совокупности представляет собой единую сделку с каждым предпринимателем, искусственно раздробленную на части и оформленную самостоятельными договорами.

Доказательств необходимости совершения закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) либо условий, свидетельствующих о невозможности проведения закупочных процедур, материалы дела не содержат, в то время как осуществление такой закупки носит исключительный характер.

В сложившейся ситуации следует признать, что фактически целью заключения договоров являлся обход проведения конкурентных процедур, что ведет к нарушению прав юридических и физических лиц (потенциальных исполнителей), а также нарушает публичные интересы, поскольку при отсутствии конкурентной закупочной процедуры не определялись наилучшие условия исполнения договоров.

Потому как действия общества и предпринимателей незаконно ограничили доступ к возможному участию в закупках на конкурентной основе юридических и физических лиц, независимо от конкурентного рынка, антимонопольный орган правомерно признал их нарушающими запрет, предусмотренный частью 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции.

При таком положении у судов отсутствовали правовые основания для вывода о незаконности оспариваемого ненормативного правового акта. Позиция судов о недоказанности противоправного антиконкурентного поведения общества и предпринимателей основана на неправильном толковании норм права к обстоятельствам дела.

С учетом изложенного, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации полагает необходимым состоявшиеся по делу судебные акты судов первой, апелляционной и кассационной инстанций отменить на основании части 1 статьи 29111 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и, не передавая дело на новое рассмотрение, принять новое решение об отказе в удовлетворении заявленного требования, поскольку все обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения спора, установлены, но судами допущено неправильное применение норм материального права.

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

определила:

решение Арбитражного суда Республики Марий Эл от 31 июля 2023 г., постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 30 октября 2023 г. и постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 12 марта 2024 г. по делу № А38-717/2023 отменить.

В удовлетворении заявления акционерного общества «Жилищно-эксплуатационная управляющая компания «Заречная» о признании недействительным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Марий Эл от 14 декабря 2022 г. по делу № 012/01/11-222/2022 отказать.

Председательствующий судья

А.А.Якимов

Судья

М.К.Антонова

Судья

Д.В.Тютин