

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 306-КГ14-1616

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

21 января 2015 г.

Резолютивная часть определения объявлена 14.01.2015.
Полный текст определения изготовлен 21.01.2015.

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

председательствующего судьи Разумова И.В.,
судей Кирейковой Г.Г. и Шилохвоста О.Ю.,

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Управления Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области на постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 14.07.2014 по делу № А49-8135/2013 Арбитражного суда Пензенской области и материалы названного дела по заявлению федерального государственного унитарного предприятия Федеральный научно-производственный центр «Производственное объединение «Старт» имени М.В. Проценко» об оспаривании решения и предписания от 04.10.2013 Управления Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области.

В судебном заседании приняли участие представители:

от федерального государственного унитарного предприятия Федеральный научно-производственный центр «Производственное объединение «Старт» имени М.В. Проценко» – Журавлев О.И. (доверенность от 19.12.2014) и Якименко О.Ю. (доверенность от 23.12.2014);

от Управления Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области – Вовкивская Л.В. (доверенность от 12.01.2015), Демидова Е.Н. (доверенность от 11.11.2014) и Кузнецова О.Н. (приказ от 06.12.2013 № 1353-К).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Кирейковой Г.Г., объяснения представителей участвующих в деле лиц, изучив материалы дела, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

федеральное государственное унитарное предприятие Федеральный научно-производственный центр «Производственное объединение «Старт» имени М.В. Проценко» (Пензенская область, г. Заречный; далее – предприятие) обратилось в Арбитражный суд Пензенской области с заявлением об оспаривании решения и предписания от 04.10.2013 Управления Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области (г. Пенза; далее – УФАС, антимонопольный орган).

К участию в деле привлечено общество с ограниченной ответственностью «Дива-С» (г. Самара; далее – общество).

Решением Арбитражного суда Пензенской области от 23.12.2013 (судья Дудорова Н.В.) в удовлетворении требований отказано.

Постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.04.2014 (судьи Попова Е.Г., Захарова Е.И., Юдкин А.А.) производство по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Энергоучет» прекращено; решение от 23.12.2013 оставлено без изменения, апелляционная жалоба предприятия – без удовлетворения.

Постановлением Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 14.07.2014 (судьи Егорова М.В., Мухаметшин Р.Р., Логинов О.В.) решение от 23.12.2013 и постановление от 22.04.2014 отменены – за исключением прекращения производства по апелляционной жалобе ООО «Энергоучет». Заявление предприятия о признании недействительными решения и предписания УФАС от 04.10.2013 по делу № 3-09/11-2013 удовлетворено. Производство по кассационной жалобе ООО «Энергоучет» на указанные судебные акты прекращено.

В кассационной жалобе УФАС, ссылаясь на неправильное применение судом округа норм материального права, просит постановление отменить и принять новый судебный акт об отказе в удовлетворении заявленных требований в полном объеме.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Кирейковой Г.Г. от 11.12.2014 кассационная жалоба антимонопольного органа с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В отзыве на жалобу антимонопольного органа предприятие поддерживает толкование судом округа норм законодательства о закрытом административном территориальном образовании (далее – ЗАТО) как ограничивающих участие в конкурсе юридических лиц, не зарегистрированных на территории ЗАТО.

В судебном заседании представители УФАС поддержали доводы жалобы, а представители предприятия – доводы отзыва.

Представители общества своих представителей в судебное заседание не направили, в связи с чем дело рассмотрено без их участия.

Проверив материалы дела, обсудив доводы, изложенные в кассационной жалобе УФАС, отзыве предприятия, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации считает, что жалоба подлежит удовлетворению.

Как следует из материалов дела, предприятием 23.05.2013 на сайте www.a-k-d.ru размещено извещение № С019899 о проведении открытого одноэтапного конкурса в электронной форме без квалификационного отбора «Выполнение проектных и строительно-монтажных работ по установке узлов учета тепловой энергии, горячего и холодного водоснабжения в жилых многоквартирных домах г. Заречного (2-ая очередь)».

В антимонопольный орган с жалобой на действия заказчика (предприятия) обратилось общество, чья заявка была отклонена в соответствии с протоколом рассмотрения заявок на участие в открытом конкурсе в электронной форме от 26.06.2013 № С019899.

Рассмотрев указанную жалобу по правилам статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), антимонопольный орган вынес решение по делу от 04.10.2013 № 3-09/11-2013, которым признал предприятие нарушившим пункт 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции. Антимонопольный орган сделал вывод о том, что конкурсной документацией установлено требование к участнику конкурса об обязательной регистрации на территории ЗАТО г. Заречный Пензенской области, в связи с чем лица, не имеющие такой регистрации, не могли быть допущены к участию в конкурсе. Антимонопольный орган счел, что такое положение конкурсной документации приводит или может привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в связи с чем выдал предприятию предписание в срок до 28.10.2013 прекратить названные действия, нарушающие пункт 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Также предприятию в срок до 28.10.2013 предписано привести пункт 3.1.2 раздела 3 конкурсной документации открытого одноэтапного конкурса в электронной форме в соответствие с требованиями Единого отраслевого стандарта закупок (Положения о закупках) государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Несогласие предприятия с вынесенными решением и предписанием УФАС явилось основанием для обращения в арбитражный суд с рассматриваемым в рамках настоящего дела заявлением.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суды первой и апелляционной инстанций исходили из правомерности вывода антимонопольного органа о нарушении предприятием антимонопольного законодательства. Суды посчитали, что требование обязательной регистрации по месту выполнения работ (оказания услуг), предъявляемое к участнику конкурса, не соответствует закрепленным в статье 1 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами

юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ) целям развития добросовестной конкуренции, предотвращения коррупции и других злоупотреблений, а также предусмотренным статьей 3 названного Закона принципам равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки. Кроме того, суды указали, что оспариваемое ограничение не следует из Положения о порядке обеспечения особого режима в ЗАТО, на территории которого расположены объекты государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11.06.1996 № 693 (далее – Положение № 693).

Суд округа, отменяя судебные акты, сделал вывод о том, что в пункте 2.4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (далее – Закон № 3297-1) и в пункте 30 Положения № 693 установлен особый режим функционирования ЗАТО, включающий ограничения на право осуществления хозяйственной и предпринимательской деятельности.

Между тем судом округа неправильно истолкованы приведенные положения Закона № 3297-1 и Положения № 693.

В соответствии со статьей 1 Закона № 223-ФЗ целями регулирования названного Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, указанных в части 2 статьи 1 Закона, в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, 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.

При закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципами, перечисленными в статье 3 Закона № 223-ФЗ, в числе которых равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Согласно пункту 2.4 статьи 3 Закона № 3297-1 право осуществлять предпринимательскую деятельность на территории закрытого административно-территориального образования имеют юридические и физические лица, отвечающие требованиям обеспечения особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов в закрытом административно-территориальном образовании, предусмотренным в соответствии со статьей 3 названного Закона.

Из содержания статьи 3 Закона № 3297-1 (пункт 2.2) следует, что на территории ЗАТО не допускается деятельность организаций, учредителями которой являются иностранные граждане, лица без гражданства иностранные организации, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, а также деятельность международных организаций (объединений).

Остальные положения названной статьи, включая пункт 2.4, не содержат запрета на осуществление деятельности на территории ЗАТО иным юридическим лицам и предпринимателям, а устанавливают особый режим безопасного функционирования организаций и объектов в ЗАТО, предусматривающий применительно к ведению хозяйственной и предпринимательской деятельности ограничения, вытекающие из ограничений на въезд на территорию ЗАТО, содержащихся в разделе IV Положения № 693.

Пункт 30 Положения № 693, принятого в соответствии с пунктом 2 статьи 3 Закона № 3297-1, включен в раздел VII Положения № 693, которым определяется порядок и условия деятельности юридических лиц на территории ЗАТО на постоянной основе.

Анализ пункта 30 Положений № 693 в совокупности с пунктом 25 названного Положения позволяет сделать вывод о том, что в нем не содержится императивного требования о необходимости выполнения работ (оказания услуг) для потребностей населения ЗАТО исключительно лицами, зарегистрированными на территории ЗАТО. Нормы пункта 30 Положения № 693 не относятся к условиям, ограничивающим применение законодательных и нормативных актов о закупках на территории ЗАТО. Такого ограничения нет и в Законе № 223-ФЗ.

По существу приведенными пунктами Положения № 693 установлены специальные правила осуществления хозяйственной деятельности на территории ЗАТО (условия и порядок получения разрешения на въезд работников на территорию ЗАТО), которые участники проводимых конкурсов должны учитывать при подаче заявок и безусловно соблюдать в случае признания их победителями. Вместе с тем названные условия не могут быть истолкованы как исключающие саму возможность осуществления такой деятельности и участие в конкурсных процедурах российских хозяйственных обществ, не зарегистрированных на территории ЗАТО.

Поскольку требование об обязательной регистрации юридических лиц на территории ЗАТО для осуществления предпринимательской деятельности законодательством о ЗАТО не установлено, предусмотренное пунктом 3.1.2 раздела 3 конкурсной документации ограничение противоречило положениям статей 1 и 3 Закона № 223-ФЗ и Закону о защите конкуренции, в связи с чем заявление предприятия не подлежало удовлетворению.

Выводы суда округа об обратном существенно нарушают приведенные нормы материального права, что повлияло на исход дела, и без устранения этого нарушения невозможно восстановление и защита нарушенных публичных интересов.

С учетом изложенного постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа подлежит отмене. Поскольку суды первой и апелляционной инстанций правильно применили нормы материального права и не нарушили нормы процессуального права, решение от 23.12.2013 и постановление от 22.04.2014 подлежат оставлению в силе.

Руководствуясь статьями 291.13 – 291.15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 14.07.2014 по делу № А49-8135/2013 Арбитражного суда Пензенской области отменить.

Решение Арбитражного суда Пензенской области от 23.12.2013 и постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.04.2014 по настоящему делу оставить в силе.

Определение вступает в законную силу со дня его вынесения.

Председательствующий

И.В. Разумов

Судьи

Г.Г. Кирейкова

О.Ю. Шилохвост