



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 307-КГ18-26407

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

07 июня 2019 г.

Дело № 56-1296/2018

Резолютивная часть определения объявлена 05 июня 2019 года.

Полный текст определения изготовлен 07 июня 2019 года.

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

председательствующего судьи Завьяловой Т.В.,

судей Антоновой М.К., Тютин Д.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Федерального государственного унитарного предприятия «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» на решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 16.03.2018, постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.06.2018 и постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.10.2018 по делу № А56-1296/2018

по заявлению Федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (далее – ФГУП «Охрана» Росгвардии) о признании недействительным решения Управления Федеральной антимонопольной

службы по Санкт-Петербургу (далее – антимонопольный орган, управление) от 06.12.2017 по делу № 44-4837/17,

при участии в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора: Северного флотского военного суда (далее – заказчик), Федерального государственного унитарного предприятия «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» (далее – ФГУП «УВО Минтранса России»), закрытого акционерного общества «Сбербанк – Автоматизированная система торгов».

В заседании приняли участие представители:

от ФГУП «Охрана» Росгвардии – Анчуков А.И., Ильин Д.Ю.;

от ФГУП «УВО Минтранса России» - Корытко А.П., Миклашевич Е.А.

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

установила:

ФГУП «Охрана» Росгвардии обратилось в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области с заявлением о признании недействительным решения антимонопольного органа от 06.12.2017 по делу № 44-4837/17.

Решением Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 16.03.2018, оставленным без изменения постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.06.2018 и постановлением Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.10.2018, заявленное требование удовлетворено.

Не согласившись с принятыми по делу судебными актами, ФГУП «УВО Минтранса России» обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с кассационной жалобой, в которой ставит вопрос об их отмене и отказе в удовлетворении требования ФГУП «Охрана» Росгвардии.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Антоновой М.К. от 14.05.2019 кассационная жалоба ФГУП «УВО Минтранса

России» вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации основаниями для отмены или изменения Судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации судебных актов в порядке кассационного производства являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Как установлено судами и следует из материалов дела, заказчиком 31.10.2017 на официальном сайте в сети «Интернет» www.zakupki.gov.ru и на электронной площадке <http://sberbank-ast.ru> размещено извещение № 0349100003017000027 о проведении электронного аукциона на право заключения государственного контракта на оказание услуг по охране здания Северного флотского военного суда.

Согласно протоколу подведения итогов электронного аукциона от 20.11.2017 на участие в аукционе поступили три заявки - ФГУП «УВО Минтранса России», ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» и ФГУП «Охрана» Росгвардии в лице Мурманского филиала.

Решением аукционной комиссии заказчика все поданные на участие в аукционе заявки признаны соответствующими положениям законодательства и документации об электронном аукционе. Победителем аукциона на право заключения государственного контракта признано ФГУП «УВО Минтранса России».

Считая решение аукционной комиссии неправомерным, ФГУП «Охрана» Росгвардии обратилось в антимонопольный орган с жалобой на действия комиссии заказчика при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) на право заключения государственного контракта на оказание услуг по охране здания Северного флотского военного суда.

Решением управления от 06.12.2017 по делу № 44-4837/17 жалоба ФГУП «Охрана» Росгвардии признана необоснованной. По мнению управления, ФГУП «УВО Минтранса России» вправе оказывать охранные услуги любым юридическим и физическим лицам, в том числе Северному флотскому военному суду.

Считая решение антимонопольного органа незаконным, ФГУП «Охрана» Росгвардии обратилось с заявлением в арбитражный суд.

Удовлетворяя заявленные требования, суды трех инстанций, оценив представленные в материалы дела доказательства, руководствуясь положениями статей 31, 59, 64, 69 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о контрактной системе), статей 1, 8 Федерального закона от 14.04.1999 № 77-ФЗ «О ведомственной охране», постановлением Правительства Российской Федерации от 12.07.2000 № 514 «Об организации ведомственной охраны», Положением о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11.10.2001 № 743 (в редакции от 04.09.2012), Перечнем охраняемых объектов подразделениями федерального государственного унитарного предприятия «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации», утвержденным приказом Минтранса России от 03.08.2016 № 222, Уставом ФГУП «УВО Минтранса России», утвержденным распоряжением Минтранса России от 08.02.2016 № МС-6-р (с изменениями на 12.04.2017), пришли к выводу о том, что решение антимонопольного органа не соответствует действующему законодательству и нарушает права и законные интересы заявителя.

Судебные инстанции указали, что ФГУП «УВО Минтранса России» создано специально для оказания соответствующих охранных услуг на объектах, находящихся в сфере ведения создавшего ее федерального органа исполнительной власти и вправе осуществлять охрану только тех объектов, которые находятся в сфере ведения Министерства транспорта Российской Федерации и подведомственных ему органов исполнительной власти,

включены в перечень охраняемых объектов, утвержденный Минтрансом России по согласованию с МВД России.

В рассматриваемом случае в результате заключения контракта охране подлежало здание Северного флотского военного суда, который не находится в сфере ведения Министерства транспорта Российской Федерации и не подлежит ведомственной охране.

Таким образом, по мнению судов, заявка ФГУП «УВО Минтранса России» не соответствовала требованиям документации об электронном аукционе, в том числе требованиям пункта 1 части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе, и неправомерно была допущена комиссией заказчика к участию в аукционе.

Между тем, по мнению Судебной коллегии, судами трех инстанций при рассмотрении дела не учтено следующее.

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 Законом о контрактной системе.

В силу статьи 6 данного Закона контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Кроме того, в соответствии со статьей 8 Закона о контрактной системе контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о

контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

При этом конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. При этом запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям Закона о контрактной системе, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности, к необоснованному ограничению числа участников закупок.

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 конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме (далее также - электронный аукцион), закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений (часть 2 статьи 24 Закон о контрактной системе).

Под аукционом в электронной форме (электронным аукционом) понимается аукцион, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого аукциона и документации о нем, к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования, проведение такого аукциона обеспечивается на электронной площадке ее оператором (часть 1 статьи 59 названного закона).

В соответствии с частью 6 статьи 69 Закона о контрактной системе заявка на участие в электронном аукционе признается не соответствующей требованиям, установленным документацией о таком аукционе, в случае:

непредставления документов и информации, которые предусмотрены пунктами 1, 3 - 5, 7 и 8 части 2 статьи 62, частями 3 и 5 статьи 66 настоящего Закона, несоответствия указанных документов и информации требованиям, установленным документацией о таком аукционе, наличия в указанных документах недостоверной информации об участнике такого аукциона на дату и время окончания срока подачи заявок на участие в таком аукционе; несоответствия участника такого аукциона требованиям, установленным в соответствии с частью 1, частями 1.1, 2 и 2.1 (при наличии таких требований) статьи 31 настоящего Закона.

Принятие решения о несоответствии заявки на участие в электронном аукционе требованиям, установленным документацией о таком аукционе, по основаниям, не предусмотренным частью 6 названной статьи, не допускается (часть 7 статьи 69 Закона о контрактной системе).

В силу пункта 1 части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе при осуществлении закупки заказчик устанавливает единые требования к участникам закупки, в том числе о соответствии требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки.

Таким образом, аукционная комиссия обязана проверить как соответствие представленной заявки требованиям аукционной документации, так и соответствие участника аукциона требованиям, предъявляемым законодательством к исполнителям работ (услуг), являющихся предметом контракта.

В рассматриваемом случае объектом закупки являлись услуги по охране здания Северного флотского военного суда.

Оказание охранных услуг в Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», Федеральным законом от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране» (далее – Закон о государственной охране), Федеральным законом от 14.04.1999 № 77-ФЗ «О ведомственной охране» (далее - Закон о ведомственной охране).

Организационно-правовые основы создания и деятельности ведомственной охраны установлены Законом о ведомственной охране.

В статье 1 Закона о ведомственной охране установлено, что под ведомственной охраной понимается совокупность создаваемых имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными органами исполнительной власти и организациями органов управления, сил и средств, предназначенных для защиты охраняемых объектов от противоправных посягательств.

Из положений статьи 8 Закона о ведомственной охране следует, что ведомственная охрана осуществляет защиту охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и (или) находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов.

Защита охраняемых объектов иных форм собственности, находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов, осуществляется в соответствии с заключенными договорами.

Действующая редакция статьи 8 Закона о ведомственной охране не ограничивает, а напротив, прямо указывает на допустимость службам ведомственной охраны осуществлять охрану объектов государственной собственности, не находящихся в сфере ведения учредителей службы.

Таким образом, нормы Закона о ведомственной охране позволяют сделать вывод о том, что организации ведомственной охраны не ограничены в объектах охраны исключительно теми объектами, которые находятся в ведении создавших эти организации государственных органов, в связи с чем участие в закупке на охрану объектов, являющихся государственной собственностью и находящихся в ведении иных государственных органов, вправе принимать любые заинтересованные лица, соответствующие требованиям к участникам закупки, независимо от ведомственной принадлежности объектов.

В разделе II документации об электронном аукционе заказчиком в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе установлены обязательные требования к участникам закупки, среди которых содержится указание на соответствие участника требованиям, содержащимся в распоряжении Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 № 239-р

«Об утверждении перечня объектов, находящихся в ведении федеральных государственных органов, охраняемых военизированными и сторожевыми подразделениями организаций, подведомственных Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, и ведомственной охраной федеральных органов исполнительной власти, на период до создания ведомственной охраны федеральными государственными органами» (далее – распоряжение от 10.02.2017 № 239-р).

Названным распоряжением утвержден Перечень объектов, находящихся в ведении федеральных государственных органов охраняемых военизированными и сторожевыми подразделениями организаций, подведомственных Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, и ведомственной охраной федеральных органов исполнительной власти, на период до создания ведомственной охраны федеральными государственными органами (далее – Перечень № 239-р).

В соответствии с разделом I данного Перечня административные здания, занимаемые судами, находящиеся в сфере ведения Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, подлежат охране как военизированными и сторожевыми подразделениями организаций, подведомственных Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, так и ведомственной охраной федеральных органов исполнительной власти.

К таким объектам в соответствии с абзацем 1 раздела I Перечня № 239-р относятся, в том числе, административные здания, занимаемые верховными судами республик, краевыми и областными судами, судами городов федерального значения, судами автономной области и автономных округов, арбитражными судами округов, арбитражными апелляционными судами, окружными (флотскими) военными судами.

С учетом изложенного, ведомственные охраны федеральных органов исполнительной власти вправе оказывать услуги по охране здания Северного флотского военного суда наравне с военизированными и сторожевыми подразделениями организаций Росгвардии.

Имеющие право на создание государственной ведомственной охраны федеральные органы исполнительной власти определяются Правительством Российской Федерации (часть 1 статьи 5 Закона о ведомственной охране).

В пункте 2 постановления Правительства Российской Федерации от 12.07.2000 № 514 «Об организации ведомственной охраны» установлено, что к числу федеральных органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по созданию государственной ведомственной охраны, относится Министерство транспорта Российской Федерации.

Согласно Уставу ФГУП «УВО Минтранса России», утвержденному распоряжением Министерства от 08.02.2016 № МС-6-р (далее – Устав), данное предприятие является ведомственной охраной Министерства транспорта Российской Федерации и находится в его ведении.

Положениями Устава предусмотрено, что предприятие создано в целях осуществления деятельности, предусмотренной Законом о ведомственной охране по защите объектов, являющихся государственной собственностью, а также объектов иных форм собственности, находящихся в сфере ведения Министерства транспорта Российской Федерации, от противоправных посягательств, и оказания услуг юридическим и физическим лицам по охране объектов (пункты 2.1, 2.3, 2.3.1.1).

Исходя из вышеприведенных положений законодательства и Устава, ФГУП «УВО Минтранса России» вправе оказывать услуги в отношении охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью, в связи с чем у аукционной комиссии не имелось оснований считать его заявку не соответствующей требованиям действующего законодательства и документации об аукционе.

При указанных обстоятельствах антимонопольный орган обоснованно признал жалобу ФГУП «Охрана» Росгвардии необоснованной.

С учетом изложенного, принятые по делу судебные акты арбитражных судов первой, апелляционной и кассационной инстанций подлежат отмене на основании части 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, как принятые с существенным нарушением норм материального права.

Требование ФГУП «Охрана» Росгвардии удовлетворению не подлежит.

Руководствуясь статьями 291.11 - 291.14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 16.03.2018, постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.06.2018 и постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.10.2018 по делу № А56-1296/2018 отменить.

В удовлетворении требования Федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации отказать.

Председательствующий судья

Т.В.Завьялова

Судья

М.К.Антонова

Судья

Д.В.Тютин