



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 301-ЭС24-3950

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

Дело № А29-3852/2023

Резолютивная часть определения объявлена 04 сентября 2024г.
Полный текст определения изготовлен 06 сентября 2024г.

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

председательствующего судьи Завьяловой Т.В.,
судей Прониной М.В., Тютин Д.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе Отделения Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации по Республике Коми на решение Арбитражного суда Республики Коми от 06 июня 2023г. по делу № А29-3852/2023, постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 23 августа 2023г. и постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 13 декабря 2023г. по тому же делу

по заявлению Отделения Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации по Республике Коми о признании незаконным и отмене решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике

Коми от 20 февраля 2023г. № 03-04/1328,

при участии в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора: общества с ограниченной ответственностью «Частная охранная организация «Гвардия», федерального государственного казенного учреждения «Управление вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации по Республике Коми», общества с ограниченной ответственностью «РТС-Тендер».

В заседании приняли участие представители:

от Отделения Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации по Республике Коми – Рубцов А.И. Федько И.И.;

от Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Коми посредством использования системы веб-конференции – Оверина А.В.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Завьяловой Т.В., выслушав объяснения представителей участвующих в деле лиц, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Отделение Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации по Республике Коми (далее – ОФПСС по Республике Коми, фонд, заказчик) обратилось в Арбитражный суд Республики Коми с заявлением о признании незаконным и отмене решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Коми (далее – антимонопольный орган, управление) от 20 февраля 2023г. № 03-04/1328, вынесенного по результатам проведения внеплановой проверки.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены общество с ограниченной ответственностью «Частная охранная организация «Гвардия», федеральное государственное казенное учреждение «Управление

вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации по Республике Коми» (далее – ФГКУ «УВО ВНГ России по Республике Коми», учреждение), общество с ограниченной ответственностью «РТС-Тендер».

Решением Арбитражного суда Республики Коми от 06 июня 2023г., оставленным без изменения постановлением Второго арбитражного апелляционного суда от 23 августа 2023г. и постановлением Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 13 декабря 2023г., заявление ОПСС по Республике Коми удовлетворено частично; признан незаконным пункт 2 оспариваемого решения антимонопольного органа, в удовлетворении остальной части требований отказано.

ОПСС по Республике Коми обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с кассационной жалобой на указанные судебные акты в части отказа в удовлетворении заявленных требований в связи с существенным нарушением судами трех инстанций норм материального права.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации дело было истребовано из Арбитражного суда Республики Коми.

В отзыве на кассационную жалобу учреждение возражает против доводов фонда, настаивая на законности принятых по делу судебных актов.

Определением Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 07 августа 2024г. рассмотрение дела по кассационной жалобе фонда откладывалось на 04 сентября 2024г.

Определением исполняющего обязанности председателя третьего судебного состава Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации Тютин Д.В. от 03 сентября 2024г. произведена замена в связи с длительным отсутствием (по причине отпуска) судьи Верховного Суда Российской Федерации Першутова А.Г., участвовавшего в судебном заседании 07 августа 2024г., на судью Верховного Суда Российской Федерации Пронину М.В.

Согласно части 1 статьи 291¹¹ 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.

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 приходит к выводу о наличии оснований для удовлетворения кассационной жалобы ОПСС по Республике Коми и отмене в оспариваемой части принятых по делу судебных актов по следующим основаниям.

ОПСС по Республике Коми была осуществлена закупка путем проведения открытых аукционов в электронной форме на оказание охранных услуг (извещения от 16 ноября 2022г. № 0207100000122000134, от 21 ноября 2022г. № 0207100000122000138, от 22 ноября 2022г. №№ 0207100000122000141, 0207100000122000140, от 23 ноября 2022г. №№ 0207100000122000142, 0207100000122000143, от 25 ноября 2022г. № 0207100000122000144).

В названных извещениях в разделе 4 «Требования к участникам закупок в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 31 Федерального закона от 05 апреля 2013г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе, Закон № 44-ФЗ) установлено, что участник аукциона должен иметь лицензию на осуществление частной охранной деятельности, действующую на момент подачи заявки на участие в электронном аукционе, с указанием разрешенных видов охранных услуг: защита жизни и здоровья граждан; охрана объектов и имущества, а также

обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности; охрана объектов и имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны, перечень видов которых устанавливается Правительством Российской Федерации, и с принятием соответствующих мер реагирования на их сигнальную информацию.

Требованиями к содержанию, составу заявки и инструкцией по ее заполнению определены документы, которые участник должен представить для подтверждения своего соответствия условиям аукциона, в числе которых названы выписка из реестра лицензий или копия лицензии на осуществление частной охранной деятельности, действующей на момент подачи заявки на участие в электронном аукционе, с указанием разрешенных видов охранных услуг.

Таким образом, по условиям аукциона допускалось участие и последующее заключение контракта с частными охранными организациями, организациями, осуществляющими государственную, ведомственную и вневедомственную охрану.

Приложением 1 к извещениям установлены наименование и описание объекта закупки (техническое задание на оказание охранных услуг), в который включены услуги: выставление поста охраны, охранный (технический) мониторинг; перечислены виды услуг по охране из числа предусмотренных статьей 3 Закона Российской Федерации от 11 марта 1992г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об охранной деятельности), в отношении которых совершается закупка.

В адрес антимонопольного органа поступило обращение ФГКУ «УВО ВНГ России по Республике Коми» о недопустимости действий фонда при осуществлении закупок, объектом которых являются «Оказание охранных услуг».

Решением антимонопольного органа от 20 февраля 2023г. № 03-04/1328 действия ОФПСС по Республике Коми при проведении закупок на оказание охранных услуг, выразившиеся в установлении требования, в соответствии с которым участник закупки может являться лицом, осуществляющим частную охранную деятельность, признаны противоречащими пункту 1 части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе (пункт 1); действия фонда при проведении указанных закупок по объединению в один предмет закупки услуг по оказанию физической охраны (выставление поста охраны) с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны – противоречащими частям 1, 8 статьи 8, пункту 1 части 1 статьи 33 Закона о контрактной системе (пункт 2).

Не согласившись с квалификацией данных действий в качестве нарушений Закона о контрактной системе, ОФПСС по Республике Коми обратилось в суд с заявлением по настоящему делу.

Суды первой, апелляционной и кассационной инстанций, проверяя законность пункта 1 оспариваемого решения управления, согласились с выводами антимонопольного органа о том, что действия заказчика, не установившего в документах об аукционах запрет на участие в аукционах частных охранных организаций, нарушают пункт 1 части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе.

Формулируя указанный вывод, суды указали, что в соответствии с частью 3 статьи 11 Закона об охранной деятельности, а также согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» (далее – постановление Правительства № 587) определен Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется. В этот перечень, в частности, включены объекты, используемые федеральными органами законодательной и исполнительной власти, иными государственными органами Российской Федерации.

Учитывая правовое положение, определенное законодательством Российской Федерации и сложившейся судебной практикой, суды трех инстанций пришли к выводу о том, что Пенсионный фонд Российской Федерации (далее – Пенсионный фонд России, ПФР) и его территориальные органы, осуществляющие публично-властные полномочия, направленные на защиту государственных интересов и реализацию функций в сфере обязательного пенсионного и социального страхования в Российской Федерации, могут быть отнесены к органам исполнительной власти и иным государственным органам, в отношении объектов которых частная охранная деятельность не допускается.

Между тем арбитражными судами трех инстанций при рассмотрении дела не учтено следующее.

Согласно Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1); в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (статья 8, часть 1); на территории Российской Федерации не допускаются экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (статья 34, часть 2).

Антимонопольные органы наделены полномочиями по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов. К таким торгам, в частности относятся торги, проводимые в соответствии с Законом о контрактной системе.

Вместе с тем, антимонопольный контроль за торгами, в том числе контроль за соблюдением процедуры торгов, ограничен случаями, когда результаты проведения определенных торгов способны оказать влияние на состояние конкуренции на соответствующих товарных рынках.

Положения пункта 1 части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе обязывают заказчика при осуществлении закупки устанавливать 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 пункте 1 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28 июня 2017г., разъяснено, что заказчики, осуществляющие закупку по правилам Закона о контрактной системе, при описании объекта закупки должны таким образом определить требования к закупаемым товарам, работам, услугам, чтобы, с одной стороны, повысить шансы на приобретение товара именно с теми характеристиками, которые им необходимы, соответствуют их потребностям, а с другой стороны, необоснованно не ограничить количество участников закупки.

Оказание охранных услуг в Российской Федерации регулируется Законом об охранной деятельности, согласно положениям которого охранная деятельность организаций не распространяется на объекты, подлежащие государственной охране, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации (частью 3 статьи 11 данного Закона).

В пункт 1 Перечня, утвержденного постановлением Правительства № 587, входят здания (помещения), строения, сооружения, прилегающие к ним территории и акватории федеральных органов законодательной и исполнительной власти, органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов Российской Федерации (пункт 1).

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, закрепленной в Определении от 21 декабря 2011г. № 1863-О-О,

установление в качестве объектов, подлежащих государственной охране, зданий (помещений), строений, сооружений, прилегающих к ним территорий и акваторий федеральных органов законодательной и исполнительной власти, органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов Российской Федерации, органов местного самоуправления направлено на надлежащее обеспечение безопасности указанных объектов ввиду их особого статуса.

Таким образом, в целях применения пункта 1 названного Перечня определяющее значение имеет факт использования таких объектов федеральными органами законодательной и исполнительной власти, органами законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иными государственными органами Российской Федерации в процессе осуществления своей деятельности.

Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991г. № 2122-1 утверждено Положение о Пенсионном фонде России, согласно которому ПФР является самостоятельным финансово - кредитным учреждением, выполняющим отдельные банковские операции, осуществляющим свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и настоящим Положением.

Пенсионный фонд России обеспечивает целевой сбор и аккумуляцию страховых взносов, организацию работы по взысканию с работодателей и граждан, виновных в причинении вреда здоровью работников и других граждан, сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или по случаю потери кормильца; организацию и ведение индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц; направляет средства на выплату пенсий, пособий по уходу за ребенком; оказывает органами социальной защиты населения материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам.

Действующий на момент спорных правоотношений Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020г. № 21 «О структуре федеральных

органов исполнительной власти» не относит Пенсионный фонд России к структуре федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации (далее – Социальный фонд России, СФР), образованный путем реорганизации с 01 января 2023г. государственного учреждения – ПФР с одновременным присоединением к нему Фонда социального страхования Российской Федерации, также является государственным учреждением с организационно-правовой формой – государственный внебюджетный фонд (часть 1 статьи 2 Федерального закона от 14 июля 2022г. № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» (далее – Закон № 236-ФЗ), отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, за исключением имущества, на которое не может быть обращено взыскание.

Положения Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 12 января 1996г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» о юридических лицах применяются к СФР, его территориальным органам постольку, поскольку иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом (статья 2 Закона № 236-ФЗ).

С учетом изложенного Судебная коллегия приходит к выводу о том, что наделение Пенсионного фонда России (в настоящее время – Социального фонда России) публично-властными полномочиями по обеспечению конституционного права на государственную пенсию, в том числе полномочиями по назначению указанных пенсий, не может служить основанием для отнесения ПФР и СФР к системе федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов для целей, предусмотренных постановлением Правительства № 587, в силу отсутствия соответствующего законодательного закрепления за Фондами статуса органов, поименованных в данном постановлении Правительства Российской Федерации.

Не включение Пенсионного фонда России (Социального фонда России) и их территориальные органы в Перечень объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017г. № 928-р, также свидетельствует об отсутствии оснований для расширительного толкования постановления Правительства № 587.

Кроме того необходимо отменить, что позиция антимонопольного органа в рамках рассмотрения данного спора относительно возможности охраны объектов территориальных органов ПФР (Социального фонда России) силами частных охранных организаций противоречит позиции Федеральной антимонопольной службы, выраженной в письме от 17 апреля 2023г. № ПИ/29335/23, направленном в адрес Социального фонда России, согласно которой СФР не входит в категорию объектов, на которые не распространяется частная охранная деятельность.

О невозможности оказания услуг физической (постовой) охраны ряда помещений ОФПСС по Республике Коми, расположенных в населенных пунктах, где отсутствуют филиалы ФГКУ «УВО ВНГ России по Республике Коми», свидетельствует переписка между фондом и учреждением.

Из ответа ФГКУ «УВО ВНГ России по Республике Коми» (письмо от 07.2023г. № 357/25) следует, что оказание услуг государственной охраны объектов возможно лишь путем осуществления учреждением контроля за каналом передачи извещений, поступающих от средств охранно-пожарной и тревожной сигнализации (мониторинг объектов).

К целям контрактной системы в силу статей 1, 6 и 8 Закона о контрактной системе отнесены повышение эффективности, результативность осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечение гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращение коррупции и других злоупотреблений, создание равных условия для участников.

Вместе с тем позиция антимонопольного органа, направленная на установление запрета на участие в закупках охранных услуг частным охранним

организациям, фактически привела к тому, что не были достигнуты не только цели создания равных условий для участников контрактной системы, но и надлежащее обеспечение безопасности объектов, находящихся в ведении фонда.

При таком положении Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации полагает, что суды трех инстанций при рассмотрении данного спора пришли к ошибочному выводу о том, что фондом при проведении закупки были допущены нарушения положений пункта 1 части 1 статьи 31 Закона № 44-ФЗ.

С учетом изложенного состоявшиеся по делу решение арбитражного суда первой инстанции и постановления арбитражных судов апелляционной и кассационной инстанций подлежат отмене в обжалуемой части на основании части 1 статьи 291¹¹ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, а заявление ОФПСС по Республике Коми в части признания незаконным пункта 1 решения антимонопольного органа от 20 февраля 2023г. № 03-04/1328 подлежит удовлетворению.

Руководствуясь статьями 176, 291¹¹ - 291¹⁵ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Арбитражного суда Республики Коми от 06 июня 2023г. по делу № А29-3852/2023, постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 23 августа 2023г. и постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 13 декабря 2023г. по тому же делу в части отказа в признании незаконным и отмене пункта 1 решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Коми от 20 февраля 2023г. № 03-04/1328 отменить.

Заявление Отделения Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации по Республике Коми в указанной части удовлетворить.

Признать незаконным пункт 1 решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Коми от 20 февраля 2023г. № 03-04/1328.

Председательствующий судья

Т.В. Завьялова

Судьи

М.В. Пронина

Д.В. Тютин