

Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 2 (2020) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22 июля 2020 г.)

Судебная коллегия по экономическим спорам

Практика применения законодательства о защите конкуренции и законодательства в сфере закупок для государственных (муниципальных) нужд

34. Нарушение заказчиком при заключении договора процедуры, установленной Федеральным законом от 18 июля 2011 г. N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц", не может являться основанием для отказа в оплате исполнителю выполненных для заказчика работ.

Общество обратилось в арбитражный суд с иском к компании о взыскании платы за выполненные работы и процентов за пользование чужими денежными средствами.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением суда апелляционной инстанции, исковые требования удовлетворены.

Постановлением арбитражного суда округа решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции отменено, в удовлетворении иска отказано. Суд исходил из того, что отношения по заключению договора между обществом и компанией регулируются положениями Федерального закона от 18 июля 2011 г. N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" (далее - Закон N 223-ФЗ), однако договор, заключенный по предусмотренным этим законом процедурам между сторонами отсутствует, поэтому общество не имеет права на оплату выполненных работ.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила постановление арбитражного суда округа и оставила в силе решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции по следующим основаниям.

При разрешении настоящего спора судом кассационной инстанции не приняты во внимание особенности целей и принципов Закона N 223-ФЗ и Федерального закона от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон N 44-ФЗ), имеющих различные сферы правового регулирования.

Цели правового регулирования этих законов, в силу прямого на то в них указания, нельзя назвать аналогичными, в случае осуществления закупок для государственных или муниципальных нужд основополагающим является эффективное, зачастую экономное расходование бюджетных средств, а при закупках отдельными видами юридических лиц - эффективное удовлетворение потребностей самого заказчика, который самостоятельно устанавливает правила осуществления им закупок, утверждая соответствующее положение о закупках, определяя виды конкурентных процедур, критерии отбора (ч. 1 ст. 1 Закона N 44-ФЗ, ч. 1 ст. 1 Закона N 223-ФЗ).

Как ранее было указано Верховным Судом Российской Федерации в определении от 11 июля 2018 г. N 305-ЭС17-7240, ч. 1 ст. 2 Закона N 223-ФЗ, а также регламентируемые нормами ГК РФ организационно-правовые формы и правовой статус лиц, являющихся субъектами отношений закупки, регулируемой Законом N 223-ФЗ, и определенных нормами чч. 2, 5 ст. 1 названного закона (государственные корпорации, государственные компании, автономные учреждения, хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает 50 процентов, бюджетные учреждения и унитарные предприятия (при соблюдении ряда дополнительных условий), свидетельствуют о воле законодателя на регулирование спорных отношений в целом как гражданско-правовых, то есть основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников (п. 1 ст. 2 ГК РФ). Субъекты, указанные в чч. 2, 5 ст. 1, п. 2 ч. 1 ст. 3.1 Закона N 223-ФЗ, в силу норм ГК РФ (гл. 4), являются субъектами

гражданских правоотношений и участниками гражданского оборота. Создавая такие юридические лица или участвуя в их деятельности, государство реализует невластные полномочия (ст. 124, 125 ГК РФ).

Различные цели действия указанных законов и принципы осуществления закупок определяют особенности регулирования отношений, возникших при применении этих законов, а также правовые последствия несоблюдения субъектами закупок их требований.

Арбитражный суд округа, рассматривая спор, по сути, пришел к выводу о том, что по настоящему делу подлежит применению правовой подход, основанный на положениях ч. 2 ст. 8 Закона N 44-ФЗ, согласно которой запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок, операторами электронных площадок, операторами специализированных электронных площадок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности, к необоснованному ограничению числа участников закупок.

В соответствии с п. 20 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28 июня 2017 г. (далее - Обзор по Закону N 44-ФЗ), по общему правилу, поставка товаров, выполнение работ или оказание услуг в целях удовлетворения государственных или муниципальных нужд в отсутствие государственного или муниципального контракта не порождает у исполнителя право требовать оплаты соответствующего предоставления. Такой подход применим как в случае, когда государственный контракт заключен в отсутствие закупочных процедур, так и в случае, когда стороны контракта превысили согласованные объем и/или цену контракта в нарушение требований закона о допустимых изменениях контракта.

Исключение из правила, содержащегося в п. 20 этого обзора, составляют отдельные случаи, которые прямо названы в ст. 95 Закона N 44-ФЗ, как допускающие изменение контракта, а также отраженные в судебной практике (пп. 21-24 Обзора по Закону N 223-ФЗ).

Между тем поскольку Закон N 223-ФЗ не содержит норм об явно выраженном законодательном запрете, аналогичном запрету, изложенному в ч. 2 ст. 8 Закона N 44-ФЗ, исходя из цели указанного закона, принципов закупочной деятельности, гражданско-правового характера этих отношений, при установленных по делу обстоятельствах оснований для вывода о нарушении публичных интересов незаключением сторонами спора договора не имелось.

При осуществлении закупочной деятельности заказчик в соответствии с ч. 2 ст. 2 Закона N 223-ФЗ должен также наряду с законами, нормативными актами руководствоваться положением о закупке, то есть документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения; соблюдать предусмотренные ст. 4 этого закона иные требования по информационному обеспечению закупки.

Поскольку положения Закона N 223-ФЗ возлагают именно на заказчика вышеперечисленные обязанности по соблюдению закупочной деятельности, суды неправомерно возложили последствия нарушения процедуры заключения договора на исполнителя по договору, лишив его права на получение платы за выполненные работы.

В силу вышеизложенного правовые последствия для подрядчика, выполнившего работы без договора, подлежащего заключению согласно требованиям Закона N 223-ФЗ, не идентичны последствиям выполнения работ с нарушениями правил Закона N 44-ФЗ. Ссылки заказчика, допустившим собственные неправомерные действия при заключении договора, на нарушение норм Закона N 223-ФЗ не являются при установленных по делу обстоятельствах основанием для отказа в иске подрядчика о взыскании задолженности за выполненные работы.

35. Подрядчик по государственному контракту не вправе взыскивать с государственного заказчика стоимость дополнительных работ, которые были оказаны в отсутствие согласия заказчика и в нарушение процедуры их согласования, установленной законом и договором.

Учреждением (заказчик) и обществом (подрядчик) по результатам открытого аукциона на основании положений **Федерального закона** от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон N 44-ФЗ) заключен договор подряда. В соответствии с условиями договора цена является твердой, определяется на весь срок исполнения контракта и не может изменяться в ходе его исполнения, за исключением следующего: цена контракта может быть снижена по соглашению сторон без изменения предусмотренных контрактом объема работ, качества работ и используемых при выполнении работ товаров и иных условий контракта. Также контрактом предусмотрено право заказчика по согласованию с подрядчиком в ходе исполнения контракта изменить не более чем на 10 процентов объем предусмотренных контрактом работ при изменении потребности в таких работах. При выполнении дополнительного объема работ заказчик по согласованию с подрядчиком вправе изменить первоначальную цену контракта пропорционально дополнительному объему таких работ, исходя из установленной в контракте цены единицы работы, но не более чем на 10 процентов цены контракта, а при внесении соответствующих изменений в контракт в связи с сокращением потребности в соответствующем объеме работ стороны обязаны уменьшить цену контракта указанным образом.

В сметной стоимости по контракту были согласованы затраты подрядчика, связанные с перевозкой грузов на расстояние до 30 км включительно. Однако ввиду отсутствия в пределах 30 км от объекта строительства организаций - поставщиков строительных материалов обществом понесены дополнительные затраты, связанные с доставкой материальных ресурсов на объект строительства из других населенных пунктов за пределами этого расстояния.

Общество, ссылаясь на необходимость несения дополнительных затрат на доставку материальных ресурсов на объект строительства, не включенных в цену контракта, обратилось в арбитражный суд с иском к учреждению о взыскании стоимости указанных затрат.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением суда апелляционной инстанции и арбитражного суда округа, исковые требования удовлетворены частично.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила названные судебные акты и направила дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции по следующим основаниям.

Общество, по существу, просило взыскать стоимость предусмотренных контрактом работ по транспортировке материалов, но по сметным расценкам, отличным от предусмотренных аукционной документацией, представив иные сметные расчеты и сводный сметный расчет транспортных затрат на сумму иска.

При этом работы по выставленным заказчику актам по **форме КС-2, КС-3** по расценкам, установленным в локальных сметных расчетах в соответствии с условиями заключенного контракта, полностью оплачены заказчиком.

При указанных обстоятельствах и с учетом условия контракта о твердой цене, включающей все расходы на строительство объекта, суды не дали оценки доводу учреждения о том, что закрепленная в контракте стоимость согласованных работ не должна соотноситься с фактическими расходами победителя торгов на выполнение конкретных работ.

В **п. 12** 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 2017 г. (далее - Обзор по Закону N 44-ФЗ) содержится указание на то, что с учетом

положений [ст. 8](#), [ч. 5 ст. 24](#) Закона N 44-ФЗ увеличение объема работ по государственному (муниципальному) контракту, в том числе когда такое увеличение превышает 10 процентов от цены или объема, предусмотренных контрактом, допустимо исключительно в случае, если их невыполнение грозит годности и прочности результата выполняемой работы. К дополнительным работам, подлежащим оплате заказчиком, также могут быть отнесены исключительно те работы, которые исходя из имеющейся информации на момент подготовки документации и заключения контракта объективно не могли быть учтены в технической документации, но должны быть произведены, поскольку без их выполнения подрядчик не может приступить к другим работам или продолжать уже начатые либо ввести объект в эксплуатацию и достичь предусмотренного контрактом результата.

Между тем учреждение при рассмотрении дела указывало на то, что аукционная документация была в полном объеме размещена на сайте, в том числе и сметный расчет стоимости работ по реконструкции объекта, который произведен с использованием [Федеральных единичных расценок](#) на материалы, изделия и конструкции, применяемых в строительстве, утвержденных [приказом](#) Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 30 января 2014 г. N 31/пр (далее - Федеральные расценки), в локальных сметных расчетах, размещенных на сайте, указаны шифры и номера позиций нормативов, которые применены при расчетах.

Со сметными расчетами, произведенными на основании [Федеральных расценок](#), как указывало учреждение, подрядчик был ознакомлен до заключения контракта, и как профессиональный участник в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, он не мог не знать, каким образом сформирована цена контракта. Из изложенного следует, что до заключения контракта истцу было известно об условиях его исполнения.

В соответствии с [п. 2 ст. 34](#) Закона N 44-ФЗ при заключении контракта указывается, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок его исполнения, при исполнении контракта изменение его условий не допускается, за исключением случаев, предусмотренных указанной статьей и [ст. 95](#) этого закона.

Согласно [п. 1 ст. 95](#) Закона N 44-ФЗ изменение существенных условий государственного (муниципального) контракта допускается только при одновременном соблюдении в том числе следующих условий: если возможность изменения условий контракта была предусмотрена документацией о закупке и контрактом; при снижении цены контракта без изменения предусмотренных контрактом количества товара, объема работы или услуги, качества поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги и иных условий контракта; если по предложению заказчика увеличиваются предусмотренные контрактом (за исключением контракта, предметом которого является выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства, проведению работ по сохранению объектов культурного наследия) количество товара, объем работы или услуги не более чем на 10 процентов или уменьшаются предусмотренные контрактом количество поставляемого товара, объем выполняемой работы или оказываемой услуги не более чем на 10 процентов.

[Законом](#) N 44-ФЗ предусмотрены ограничения для изменения цены контракта. Данные ограничения установлены как для подрядчика, так и для заказчика и обусловлены тем, что заключению контракта предшествует выбор поставщика на торгах, при проведении которых участники предлагают условия заранее и победитель определяется исходя из предложенных им условий.

Подтверждение наличия оснований, предусмотренных непосредственно [п. 1 ст. 95](#) Закона N 44-ФЗ, а также условиями контракта, в судебных актах отсутствует, указание на выполнение истцом дополнительного объема работ является недостаточным.

Позиция судов противоречит положениям [п. 1 ст. 95](#) Закона N 44-ФЗ и разъяснениям, изложенным в [п. 20](#) Обзора по Закону N 44-ФЗ, где указано, что, по общему правилу, поставка

товаров, выполнение работ или оказание услуг в целях удовлетворения государственных или муниципальных нужд в отсутствие государственного или муниципального контракта не порождает у исполнителя право требовать оплаты соответствующего предоставления.

Исключение из правила п. 20 Обзора по Закону N 44-ФЗ составляют отдельные случаи, которые прямо названы в ст. 95 Закона N 44-ФЗ как допускающие изменение контракта, а также отраженные в судебной практике, в частности в пп. 21-24 Обзора по Закону N 44-ФЗ.

Определение N 303-ЭС19-21127

36. Отказ от заключения договора на стажировку лоцманов в связи с отсутствием у юридического лица соответствующей лицензии на осуществление образовательной деятельности не свидетельствует о нарушении положений Федерального закона от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции" и не создает со стороны юридического лица препятствий для доступа на рынок услуг лоцманской проводки судов.

Общество, основным видом деятельности которого является оказание услуг по обеспечению лоцманской проводки судов в морских портах, обратилось в филиал предприятия с просьбой направить в адрес общества договор (договоры) на оказание услуг по стажировке морских лоцманов общества на судах, лоцманская проводка которых осуществляется в морском порту, а также по стажировке морских лоцманов в качестве дублера оператора СУДС, в зоне действия которой находится район лоцманской проводки судов.

Предприятие отказало обществу в заключении договора на оказание услуг по стажировке лоцманов в морском порту, поскольку у него отсутствует право осуществлять образовательную деятельность.

Общество обратилось с жалобой в антимонопольный орган. По результатам рассмотрения указанной жалобы антимонопольный орган пришел к выводу о нарушении предприятием п. 9 ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее - Закон N 135-ФЗ) в связи с уклонением от осуществления стажировки морских лоцманов, без прохождения которой лоцманы общества не могут оказывать услуги лоцманской проводки в морском порту.

Антимонопольным органом выдано предписание, согласно которому предприятию надлежит в течение 20 дней с момента получения предписания начать оказывать кандидатам в морские лоцманы общества на взаимовыгодных условиях услуги по стажировке морских лоцманов на судах, лоцманская проводка которых осуществляется в морском порту, и продолжать оказание указанных услуг по стажировке не менее шести месяцев подряд, но не более одного года; разместить на официальном сайте предприятия типовой договор на оказание услуг по стажировке морских лоцманов на судах, лоцманская проводка которых осуществляется в морском порту.

Предприятие обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании предписания антимонопольного органа незаконным.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением суда апелляционной инстанции и арбитражного суда округа, в удовлетворении заявленного требования отказано.

Суды указали, что, обладая рыночной властью ввиду единоличного присутствия на рынке услуг лоцманской проводки судов в морском порту и осознавая, что без проведения стажировки лоцманов общество как конкурирующая компания в принципе не имеет возможности выйти на этот рынок, предприятие создало искусственный барьер для входа иного хозяйствующего субъекта на рынок услуг по обеспечению лоцманской проводки судов в морском порту.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила названные судебные акты и удовлетворила требования предприятия, указав на следующее.

Отношения, связанные с деятельностью морских лоцманов, регулируются **Кодексом** торгового мореплавания Российской Федерации и **Положением** о морских лоцманах Российской

Федерации, утвержденным [Приказом](#) Министерства транспорта Российской Федерации от 22 июля 2008 г. N 112 (далее - Положение N 112).

[Пунктом 29](#) Положения N 112 установлено, что подготовка кандидатов в морские лоцманы и повышение квалификации морских лоцманов осуществляется в образовательных учреждениях профессионального образования.

Стажировка проводится под руководством квалифицированных морских лоцманов, имеющих стаж работы в качестве морского лоцмана не менее пяти лет. Морским лоцманам и кандидатам в морские лоцманы, успешно прошедшим стажировку, выдается справка, подготовленная на основании отзывов морских лоцманов, операторов СУДС, проводивших стажировку морского лоцмана (кандидата в лоцманы), и подписанная руководителем лоцманской организации ([п. 30](#) Положения N 112).

Согласно [п. 2 ст. 76](#) Федерального закона от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" (далее - Закон N 273-ФЗ) дополнительное профессиональное образование осуществляется посредством реализации дополнительных профессиональных программ (программ повышения квалификации и программ профессиональной переподготовки).

[Частью 12 ст. 76](#) Закона N 273-ФЗ определено, что дополнительная профессиональная программа может реализовываться в формах, предусмотренных Законом N 273-ФЗ, а также полностью или частично в форме стажировки.

[Приказом](#) Министерства образования и науки Российской Федерации от 1 июля 2013 г. N 499 утвержден [Порядок](#) осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам (далее - Порядок N 499), который устанавливает правила организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам организациями, осуществляющими образовательную деятельность.

В [п. 13](#) Порядка N 499 дано описание такой формы реализации дополнительной профессиональной программы как стажировка. Содержание стажировки определяется организацией с учетом предложений организаций, направляющих специалистов на стажировку, содержания дополнительных профессиональных программ.

Вместе с тем согласно [ч. 1 ст. 91](#) Закона N 273-ФЗ деятельность по реализации образовательных программ является образовательной деятельностью, которая подлежит лицензированию.

Таким образом, из системного толкования названных норм следует, что стажировка морских лоцманов, являясь одной из форм дополнительной профессиональной программы повышения квалификации морского лоцмана сторонних лоцманских организаций, должна производиться в учреждениях, осуществляющих образовательную деятельность и имеющих соответствующую лицензию.

Как установлено судами, предприятие образовательную деятельность не осуществляет и не осуществляло, соответствующей лицензией не располагает, в структуре предприятия отсутствует специализированное образовательное подразделение.

На основании вышеизложенного отказ в заключении с обществом договора на стажировку лоцманов в связи с отсутствием у предприятия соответствующей лицензии на осуществление образовательной деятельности не свидетельствует о нарушении положений [Закона](#) N 135-ФЗ и не создает со стороны предприятия препятствий для доступа общества на рынок услуг лоцманской проводки судов в морском порту.

[Определение](#) N 305-ЭС19-22302

37. Применение антимонопольным органом мер государственного принуждения на стадии вынесения предупреждения при обнаружении признаков нарушения законодательства является недопустимым.

В антимонопольный орган поступила жалоба организации на недобросовестное конкурентное поведение общества, допущенное при участии в электронном аукционе на оказание предприятию услуг по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

По результатам рассмотрения жалобы антимонопольный орган посчитал, что расчет предложенной цены контракта выполнен обществом без учета положений аукционной документации и [Указания](#) Банка России от 19 сентября 2014 г. N 3384-У "О предельных размерах базовых ставок страховых тарифов и коэффициентах страховых тарифов, а также порядке их применения страховщиками при определении страховой премии по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств", в результате чего данное лицо получило необоснованное преимущество при участии в конкурсной процедуре перед иными участниками аукциона, в том числе организацией, не имевшими возможности принять участие в закупке на равных с обществом условиях.

Поскольку указанные действия общества привели к введению заказчика в заблуждение в отношении цены контракта и направлены на получение преимуществ перед другими участниками аукциона при осуществлении предпринимательской деятельности, антимонопольный орган пришел к выводу о наличии в действиях общества признаков недобросовестной конкуренции, запрещенной [ст. 14.8](#) Закона N 135-ФЗ.

Данный вывод послужил основанием для выдачи обществу предупреждения о необходимости устранения причин и условий, способствовавших возникновению нарушения, путем издания локального нормативного акта (внесения изменений в существующий), содержащего требование осуществлять расчет страховых сумм в соответствии с нормами действующего законодательства при участии в электронных аукционах на оказание услуг по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств и осуществлять контроль за результатами работы сотрудников, ответственных за расчеты цен контрактов, предлагаемых обществом при участии в электронных аукционах, а также о необходимости устранения последствий выявленного нарушения путем перечисления в бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, в размере суммы страховой премии, причитающейся обществу в соответствии с муниципальным контрактом, заключенным с предприятием по результатам названного электронного аукциона.

Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании предупреждения антимонопольного органа незаконным.

[Решением](#) суда первой инстанции в удовлетворении заявленного требования отказано.

[Постановлением](#) суда апелляционной инстанции, оставленным без изменения [постановлением](#) арбитражного суда округа, [решение](#) суда первой инстанции в части указания обществу на необходимость устранения последствий выявленного нарушения путем перечисления в бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства отменено, в указанной части требование общества удовлетворено. В остальной части решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оставила без изменений постановление суда апелляционной инстанции и арбитражного суда округа, обратив внимание на следующее.

В силу [ч. 3 ст. 51](#) Закона N 135-ФЗ лицо, чьи действия (бездействие) в установленном данным законом порядке признаны монополистической деятельностью или недобросовестной конкуренцией и являются недопустимыми в соответствии с антимонопольным законодательством, по предписанию антимонопольного органа обязано перечислить в федеральный бюджет доход, полученный от таких действий (бездействия).

Данная мера, как отмечено в [постановлении](#) Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 2009 г. N 11-П, имеет компенсаторный характер - она призвана обеспечивать восстановление баланса публичных и частных интересов путем изъятия доходов, полученных

хозяйствующим субъектом в результате злоупотреблений, и компенсировать таким образом не подлежащие исчислению расходы государства, связанные с устранением негативных социально-экономических последствий нарушения антимонопольного законодательства, что обуславливает возможность ее применения за совершение деяний, связанных с монополистической деятельностью и нарушением требований добросовестной конкуренции, параллельно с мерами ответственности, носящими штрафной характер.

В то же время правовой механизм взыскания с хозяйствующего субъекта в федеральный бюджет дохода, полученного в связи с нарушением антимонопольного законодательства, должен основываться на конституционных принципах справедливости, юридического равенства, пропорциональности и соразмерности вводимых мер конституционно значимым целям и их согласованности с системой действующего правового регулирования, в связи с чем лицо, к которому применяется мера государственного принуждения за нарушение антимонопольного законодательства, - должно иметь возможность подтверждать свою невиновность в предусмотренных законом процедурах. На этом основании Конституционный Суд Российской Федерации признал, что [ст. 51](#) Закона N 135-ФЗ не предполагает выдачу предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного хозяйствующим субъектом вследствие нарушения антимонопольного законодательства, без установления его вины.

Таким образом, перечисление дохода хозяйствующего субъекта в федеральный бюджет как особая мера государственного принуждения может быть применена только при условии, что, во-первых, в действиях хозяйствующего субъекта установлен факт нарушения антимонопольного законодательства, во-вторых, данный факт установлен в надлежащей правовой процедуре, регламентированной [Законом](#) N 135-ФЗ, в рамках которой хозяйствующему субъекту гарантируется право на защиту.

Однако цель вынесения предупреждения состоит в предоставлении возможности хозяйствующему субъекту самостоятельно устранить допущенные им нарушения антимонопольного законодательства и их последствия, если таковые имели место в действительности, при согласии с этим хозяйствующего субъекта, а не в применении мер государственного принуждения.

При выдаче предупреждения антимонопольный орган согласно [ч. 2 ст. 39](#)¹ Закона N 135-ФЗ устанавливает лишь признаки нарушения антимонопольного законодательства, а не факт допущенного нарушения. Вопрос о виновности хозяйствующего субъекта в антимонопольном правонарушении при выдаче предупреждения также не исследуется.

Факт нарушения антимонопольного законодательства и вина в его совершении устанавливаются антимонопольным органом в порядке, установленном [гл. 9](#) Закона N 135-ФЗ, после возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Именно в рамках процедуры рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства лицу, в отношении которого возбуждено дело, законом гарантируется право на защиту, включающее в себя, помимо прочего, право на ознакомление с доказательствами, собранными антимонопольным органом, право на предоставление своих объяснений и доказательств, право быть выслушанным комиссией антимонопольного органа в проводимом ею заседании ([ст.ст. 43 и 45](#) Закона N 135-ФЗ).

Учитывая изложенное, предупреждение антимонопольного органа о необходимости устранения последствий выявленного нарушения путем перечисления в бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, не соответствует положениям [Закона](#) N 135-ФЗ и, следовательно, является неправомерным.

[Определение](#) N 309-ЭС19-19206

38. Участник закупки, не направивший подписанный экземпляр контракта в период приостановления определения поставщика в связи с рассмотрением жалобы контрольным

органом в сфере закупок, не считается уклонившимся от заключения контракта.

Муниципальным казенным предприятием (далее - заказчик) проведен открытый конкурс на оказание услуг по уборке территории общего пользования города, победителем которого признано общество.

Общество, не согласившись с проектом контракта, полученным для подписания от заказчика, обратилось с жалобой на действия заказчика в антимонопольный орган по субъекту Российской Федерации.

Антимонопольным органом в адрес заказчика направлено уведомление о приостановлении определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в порядке [ч. 7 ст. 106](#) Федерального закона от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон N 44-ФЗ).

По результатам рассмотрения жалобы общества антимонопольный орган вынес решение об отказе в ее удовлетворении, после чего общество направило заказчику подписанный контракт.

Заказчиком составлен протокол о признании общества уклонившимся от заключения контракта в связи с непоступлением подписанного контракта в установленный срок.

Жалоба общества на данное решение заказчика оставлена антимонопольным органом без удовлетворения.

Общество, считая свои права нарушенными, обратилось в суд с заявлением, в котором просило признать недействительным решение антимонопольного органа об отказе в удовлетворении жалобы на действия заказчика в части признания общества уклонившимся от заключения контракта.

[Решением](#) суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлениями судов апелляционной и кассационной инстанции, в удовлетворении требования общества отказано.

Суды исходили из того, что обществом как победителем конкурса не соблюден предусмотренный [ч. 3 ст. 54](#) Закона N 44-ФЗ десятидневный срок подписания контракта и предоставления обеспечения исполнения контракта. Как отметили суды, общество должно было представить заказчику подписанный контракт и обеспечение его исполнения не позднее десяти дней после размещения проекта контракта в единой информационной системе. Принимая во внимание, что в обозначенный срок необходимые документы в адрес заказчика не поступили, последний был обязан признать общество уклонившимся от заключения контракта.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила состоявшиеся по делу судебные акты по следующим основаниям.

[Глава 6](#) Закона N 44-ФЗ устанавливает возможность защиты прав участников закупки в административном порядке путем обжалования в контрольный орган в сфере закупок действий (бездействия) заказчика, комиссии по осуществлению закупок, если такие действия (бездействие) нарушают права и законные интересы участника закупки.

Механизм защиты прав участников закупки в административном порядке путем рассмотрения их жалоб контрольным органом в сфере закупок должен применяться в случаях действительных, а не мнимых нарушений прав и законных интересов участников закупки, и не должен создавать предпосылки для нарушения публичных интересов, состоящих в удовлетворении государственных (муниципальных) нужд при обеспечении экономности и результативности соответствующих бюджетных ассигнований.

В связи с этим положения [гл. 6](#) Закона N 44-ФЗ должны толковаться и применяться таким образом, чтобы обеспечить восстановление прав участников закупки, исключить возможность злоупотребления правом как со стороны участников закупки, так и заказчиков, обеспечить удовлетворение публичных интересов.

К одному из таких положений относится [ч. 7 ст. 106](#) Закона N 44-ФЗ, согласно которой контрольный орган в сфере закупок вправе приостановить определение поставщика в части заключения контракта до рассмотрения жалобы по существу, направив заказчику требование о приостановлении определения поставщика в части заключения контракта до рассмотрения жалобы

по существу, которое является для них обязательным. В случае принятия решения о приостановлении определения поставщика контракт не может быть заключен до рассмотрения жалобы по существу. При этом срок, установленный для заключения контракта, подлежит продлению на срок рассмотрения жалобы по существу.

Из содержания приведенной нормы вытекает, что в случае, когда контрольный орган в сфере закупок приостанавливает определение поставщика в части заключения контракта, продлению подлежит именно срок заключения контракта.

В соответствии со ст. 432 ГК РФ (пп. 1 и 2) заключение договора требует достижения соглашения по всем существенным условиям, в требуемой в подлежащих случаях форме, между всеми его участниками, и происходит посредством направления оферты (предложения заключить договор) одной из сторон и ее акцепта (принятия предложения) другой стороной.

Основываясь на данных положениях гражданского законодательства, а также учитывая, что в соответствии со ст. 54 Закона N 44-ФЗ заключение контракта опосредуется взаимными действиями заказчика и победителя закупки (обмен подписанными экземплярами договора), продлению на основании ч. 7 ст. 106 Закона N 44-ФЗ подлежит, в том числе срок, установленный ч. 3 ст. 54 Закона N 44-ФЗ для подписания контракта победителем закупки и для его направления заказчику.

Противоположное толкование положений Закона N 44-ФЗ не может быть признано правильным, поскольку вместо обеспечения восстановления прав победителя закупки оно создает формальные основания для признания победителя уклонившимся от заключения контракта, в то время как в действительности имело место не уклонение, а реализация участником закупки своего законного права на защиту в административном порядке.

Поскольку с учетом приостановления срока определения поставщика на период обжалования действий заказчика в антимонопольном органе, общество не нарушило десятидневный срок подписания контракта, оно не могло быть признано уклонившимся от заключения контракта.

Определение N 303-ЭС19-20549