



ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-965

РЕШЕНИЕ
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

16 января 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.
при секретаре Томиной Д.Д.
с участием прокурора Клевцовой Е.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Челябинского регионального отделения Общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское общество глухих» о признании частично недействующим письма Федеральной антимонопольной службы от 10 июля 2024 г. № МШ/60841/24 «По вопросу применения статьи 29 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ. Взамен письма ФАС России от 28.03.2018 № ИА/21098/18».

установил:

10 июля 2024 г. Федеральной антимонопольной службой (далее также – ФАС России) издано письмо № МШ/60841/24 «По вопросу применения статьи 29 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ. Взамен письма ФАС России от 28.03.2018 № ИА/21098/18» (далее также – Письмо).

Разъяснения отдельные положения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее также – Закон о контрактной системе), Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее – Закон о социальной защите инвалидов), Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее – Закон об общественных объединениях), ФАС России в Письме, в частности, указала, что региональные (местные) общественные объединения, созданные в качестве структурных

подразделений общероссийского общественного объединения, осуществляют свою деятельность в пределах территории одного субъекта Российской Федерации (в пределах территории органа местного самоуправления) и общероссийским статусом в силу положений статьи 14 Закона об общественных объединениях не обладают (абзац одиннадцатый). Учитывая различное содержание понятий общероссийского и регионального общественного объединения (в том числе общественной организации), преимущества, установленные статьёй 29 Закона о контрактной системе, предоставляются исключительно общероссийским общественным организациям инвалидов и не распространяются на иные общественные организации инвалидов, в том числе региональные (абзац двенадцатый). Таким образом, преимущества, предоставляемые в соответствии со статьёй 29 и частью 3 статьи 44 Закона о контрактной системе, в отношении иных организаций не предоставляются (абзац тринадцатый).

Челябинское региональное отделение Общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское общество глухих» обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим Письма в части определения региональных (местных) общественных объединений, ссылаясь на то, что данное определение в Письме не соответствует положениям статьи 14 Закона об общественных объединениях, нарушает право административного истца на предоставление преференций, предусмотренных статьёй 29 Закона о контрактной системе для общероссийских общественных организаций.

В обоснование заявленного требования административный истец указывает, что Письмо явилось поводом отклонения его заявки на участие в закупке в силу пункта 8 части 12 статьи 48 Закона о контрактной системе ввиду выявления недостоверной информации, содержащейся в заявке на участие в закупке, а именно несоответствие критериям, установленным частью 2 статьи 29 Закона о контрактной системе. В протоколе подведения итогов поставщика (подрядчика, исполнителя) в качестве основания отклонения заявки также указано, что заказчиком в извещении установлено преимущество организациям инвалидов в соответствии со статьёй 29 поименованного закона. Участник продекларировал своё соответствие таким критериям, однако согласно выписке из Единого государственного реестра юридических лиц учредитель участника закупки является региональной организацией и не относится к общероссийской общественной организации инвалидов.

В письменном возражении ФАС России указала, что оспариваемое письмо не является нормативным актом, устанавливающим обязательные правила поведения, а содержащиеся в нём разъяснения не выходят за рамки адекватного толкования положений действующего законодательства и не влекут изменения правового регулирования соответствующих отношений, а равно издано в пределах полномочий.

Министерство юстиции Российской Федерации в письменном отзыве указало, что ФАС России уполномочена давать разъяснения по вопросам применения антимонопольного законодательства, вывод ФАС России о том, что региональные (местные) общественные объединения, созданные в качестве структурных подразделений общероссийского общественного объединения, не обладают в силу положений статьи 14 Закона об общественных объединениях общероссийским статусом и положения статьи 29 Закона о контрактной системе на них не распространяются, прямо поименованными законами не предусмотрен.

В судебном заседании представитель административного истца Челябинского регионального отделения Общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское общество глухих» Бусоргина Л.Г. поддержала заявленное требование.

Представители ФАС России Горбачева О.В., Косарева Е.В. и Жлукта А.Е. не признали административный иск.

Министерство юстиции Российской Федерации письменно заявило о рассмотрении административного дела в отсутствие своего представителя.

Выслушав объяснения представителя административного истца Челябинского регионального отделения Общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское общество глухих» Бусоргиной Л.Г., возражения представителей Федеральной антимонопольной службы Горбачевой О.В., Косаревой Е.В., Жлукты А.Е., обсудив письменный отзыв Министерства юстиции Российской Федерации, проверив наличие у оспариваемого акта нормативных свойств и его соответствие действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей необходимым заявленное требование удовлетворить, Верховный Суд Российской Федерации находит административный иск подлежащим удовлетворению.

Согласно пункту 2 постановления Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 г. № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», пункту 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331 (далее – Положение), Федеральная антимонопольная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в числе прочего функции по контролю (надзору) в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно пунктам 5 и 9 части 2 статьи 23 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» федеральный антимонопольный орган даёт разъяснения по вопросам применения им антимонопольного законодательства, обобщает и анализирует практику

применения антимонопольного законодательства, разрабатывает рекомендации по его применению.

С целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности ФАС России имеет право в соответствии с пунктом 5.4 Положения и пунктом 9.1 Регламента Федеральной антимонопольной службы, утверждённого приказом ФАС России от 9 апреля 2007 г. № 105, обобщать и анализировать практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, разрабатывать рекомендации по применению антимонопольного законодательства, направлять в территориальные органы приказы и информационные письма.

Письмо, как следует из его первого абзаца, было подготовлено ФАС России на основании пункта 5.4 Положения.

Данные разъяснения ФАС России направлены территориальным органам и участникам контрактной системы в сфере закупок, а также размещены на официальном сайте указанной службы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.fas.gov.ru).

С учётом целевого характера Письма и в силу принципа ведомственной субординации данные в нём разъяснения носят обязательный характер для территориальных органов ФАС России и, следовательно, не могут не учитываться участниками контрактной системы в сфере закупок.

В соответствии с требованиями пункта 1 части 5 статьи 21⁷¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый акт полностью или в части не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

Подобные основания для удовлетворения заявленного требования по настоящему делу имеются.

Письмо содержит разъяснения по вопросу предоставления преимуществ общероссийским организациям инвалидов в соответствии со статьёй 29 Закона о контрактной системе. Данное разъяснение ФАС России основано на ошибочном толковании приведённых в Письме норм Закона об общественных объединениях и Закона о контрактной системе, содержание которого вопреки доводам административного ответчика не предусматривает, что региональные (местные) общественные объединения, созданные в качестве структурных подразделений общероссийского общественного объединения, не обладают общероссийским статусом и положения статьи 29 Закона о контрактной системе на них не распространяются.

Статья 30 Конституции Российской Федерации предусматривает, что каждый имеет право на объединение; свобода деятельности общественных

объединений гарантируется; никто не может быть принуждён к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нём.

Названные конституционные положения конкретизированы в Законе об общественных объединениях и Законе о социальной защите инвалидов.

В соответствии со статьёй 33 Закона о социальной защите инвалидов общественные объединения, созданные и действующие в целях защиты прав и законных интересов инвалидов, обеспечения им равных с другими гражданами возможностей, есть форма социальной защиты инвалидов. Государство оказывает указанным общественным объединениям содействие и помочь, в том числе материальную, техническую и финансовую (часть первая).

Общественными организациями инвалидов признаются организации, созданные инвалидами и лицами, представляющими их интересы, в целях защиты прав и законных интересов инвалидов, обеспечения им равных с другими гражданами возможностей, решения задач общественной интеграции инвалидов, среди членов которых инвалиды и их законные представители (один из родителей, усыновителей, опекун или попечитель) составляют не менее 80 процентов, а также союзы (ассоциации) указанных организаций (часть вторая).

Общественным объединениям инвалидов и организациям, которые созданы общероссийскими общественными объединениями инвалидов, и уставный капитал которых полностью состоит из вкладов общественных организаций инвалидов, и среднесписочная численность инвалидов в которых по отношению к другим работникам составляет не менее чем 50 процентов, а доля оплаты труда инвалидов в фонде оплаты труда – не менее чем 25 процентов, органы государственной власти и органы местного самоуправления могут оказывать поддержку также путём предоставления в безвозмездное пользование имущества (включая здания, нежилые помещения), используемого данными объединениями и организациями на законных основаниях в течение не менее чем пять лет на момент предоставления такого имущества (часть пятая).

На общества с ограниченной ответственностью, участниками которых являются только общероссийские общественные объединения инвалидов и (или) их отделения (территориальные подразделения), распространяется действие Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» при соответствии таких обществ с ограниченной ответственностью требованиям, установленным указанным федеральным законом, и при условии, что сведения о таких обществах с ограниченной ответственностью внесены в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства (часть седьмая).

Указанные в части седьмой статьи 33 Закона о социальной защите инвалидов общероссийские общественные объединения инвалидов информируют федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере регистрации некоммерческих организаций, о создании (прекращении деятельности) своих отделений (территориальных подразделений) в течение одного месяца со дня создания (прекращения деятельности) отделения

(территориального подразделения) с приложением копии протокола учредительного съезда (конференции) или общего собрания соответствующего отделения (территориального подразделения) (часть восьмая).

Статьёй 7 Закона об общественных объединениях установлены организационно-правовые формы, в которых могут создаваться общественные объединения, в том числе в форме общественной организации.

Частью первой статьи 8 Закона об общественных объединениях закреплено, что общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан.

В силу статьи 14 Закона об общественных объединениях, определяющей территориальную сферу деятельности российских общественных объединений, в Российской Федерации создаются и действуют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения (часть первая); под общероссийским общественным объединением понимается объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях более половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения – организации, отделения или филиалы и представительства (часть вторая); под региональным общественным объединением понимается объединение, деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории одного субъекта Российской Федерации (часть четвёртая).

Согласно статье 5¹ Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» общественные организации и ассоциации (союзы) могут иметь территориальные подразделения, являющиеся юридическими лицами, выполняющие функции общественных организаций и ассоциаций (союзов) на соответствующей территории и не являющиеся их филиалами или представительствами, если иное не установлено федеральными законами. Территориальные подразделения не являются участниками таких общественных организаций и ассоциаций (союзов) (пункт 1).

Территориальные подразделения общественных организаций и ассоциаций (союзов), не являющиеся их филиалами или представительствами, создаются соответственно в организационно-правовой форме общественных организаций и ассоциаций (союзов). Деятельность территориальных подразделений общественных организаций и ассоциаций (союзов), не являющихся их филиалами или представительствами, регулируется уставами указанных территориальных подразделений в соответствии с положениями о территориальных подразделениях, принятыми общественной организацией и ассоциацией (союзом) (пункт 2 вышеуказанной статьи).

При этом в соответствии с частью первой статьи 20 Закона об общественных объединениях устав общественного объединения должен предусматривать структуру общественного объединения, сведения о территории, в пределах которой общественное объединение осуществляет свою

деятельность, и месте его нахождения (пункт 2); состав, порядок формирования, компетенцию и срок полномочий органов общественного объединения и его структурных подразделений (организаций, отделений), порядок принятия ими решений, в том числе по вопросам, решения по которым принимаются единогласно или квалифицированным большинством голосов (пункт 4). Данное регулирование направлено с учётом правовой природы и предназначения общественных объединений на их структурирование по территориальной сфере деятельности.

Общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов своей деятельности (статья 15 Закона об общественных объединениях).

С учётом изложенного структура общероссийского общественного объединения является многоуровневой и образуется в соответствии с административно-территориальным устройством Российской Федерации и территориально-организационными основами местного самоуправления Российской Федерации. При этом в пределах территории одного субъекта Российской Федерации может быть создана только одна региональная организация (отделение), которая и является частью многоуровневой структуры общероссийского общественного объединения.

Поскольку для признания общественной организации в качестве общероссийской необходимо осуществление её деятельности на территориях более чем половины субъектов Российской Федерации, именно областные и приравненные к ним региональные организации (отделения), находящиеся в её структуре, определяют её общероссийский статус. Отнесение регионального отделения к структурному подразделению общероссийской организации исключает возможность отнесения указанной организации к категории региональных общественных организаций, под которыми понимаются объединения, действующие в соответствии с уставными целями исключительно в пределах одного субъекта Российской Федерации.

Правосубъектность юридических лиц может быть как универсальной (общей), дающей им возможность участвовать в любых гражданских правоотношениях, так и специальной (целевой), предполагающей их участие лишь в определённом, ограниченном круге таких правоотношений. Для приобретения специального права в форме преимущества, предусмотренного частью 2 статьи 29 Закона о контрактной системе, участник закупки должен обладать специальной правосубъектностью.

По смыслу статьи 14 Закона об общественных объединениях такая специальная правосубъектность приобретается в том случае, когда общественная организация непосредственно осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях более половины субъектов Российской Федерации через свою структуру, в том числе через свои региональные организации (отделения).

Согласно статье 29 Закона о контрактной системе в случае заключения по результатам применения конкурентных способов контракта с участником

закупки, являющимся организацией инвалидов, предоставляются определённые преференции (часть 1).

Действие данной статьи распространяется на общероссийские общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее чем восемьдесят процентов, и на организациях, уставный (складочный) капитал которых полностью состоит из вкладов общероссийских общественных организаций инвалидов и среднесписочная численность инвалидов в которых по отношению к другим работникам составляет не менее чем пятьдесят процентов, а доля оплаты труда инвалидов в фонде оплаты труда – не менее чем двадцать пять процентов (часть 2).

Исходя из системного применения вышеуказанных законоположений следует, что региональное общественное объединение, которое является структурным подразделением общероссийской общественной организации инвалидов, имеет право на получение преференций в соответствии со статьёй 29 Закона о контрактной системе.

Доводы представителей ФАС России о неполноте правового регулирования статьи 29 Закона о контрактной системе и необходимости внесения соответствующих изменений лишены правовых оснований, при этом положения статьи 14 Закона об общественных объединениях и статьи 29 Закона о контрактной системе не свидетельствуют об ошибочном их применении на практике.

Такое правоприменение соответствует правой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 23 декабря 1999 г. № 18-П.

Таким образом, анализ абзацев одиннадцатого – тринадцатого Письма позволяет сделать вывод, что сформулированные в нём разъяснения выходят за рамки адекватного истолкования (интерпретации) положений статьи 14 Закона об общественных объединениях, статьи 29 Закона о контрактной системе, влекут изменение правового регулирования и устанавливают не предусмотренные ими общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение как ФАС России, так и его территориальными органами и участниками контрактной системы в сфере закупок, в адрес которых направлено Письмо.

Изложенное в оспариваемом письме толкование названных выше норм Закона об общественных объединениях и Закона о контрактной системе применяется в качестве нормативного обоснования правоприменительного решения.

Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, установлен запрет, согласно которому издание нормативных правовых актов в виде писем, распоряжений и телеграмм не

допускается. Из чего следует, что никакие письма федеральных органов исполнительной власти не могут быть основанием для регулирования правоотношений.

Письмо издано органом государственной власти, было направлено для использования в работе в подведомственные органы и размещено на сайте ФАС России, применялось государственными органами в отношении административного истца и других лиц, что свидетельствует о наличии у него нормативных свойств.

Согласно пункту 1 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, по общему правилу, акты, обладающие нормативными свойствами, содержащие разъяснения, не соответствующие смыслу разъясняемых положений, признаются судом не действующими полностью или в части со дня их принятия (пункт 39 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50).

Поскольку Письмо оказывает регулирующее воздействие на отношения, связанные с предоставлением преференций в силу статьи 29 Закона о контрактной системе, и создаёт не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение, оно подлежит признанию не действующим со дня его принятия.

Руководствуясь статьями 175–180, 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

административное исковое заявление Челябинского регионального отделения Общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское общество глухих» удовлетворить.

Признать не действующим со дня принятия письмо Федеральной антимонопольной службы от 10 июля 2024 г. № МШ/60841/24 «По вопросу применения статьи 29 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ. Взамен письма ФАС России от 28.03.2018 № ИА/21098/18».

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации

В.С. Кириллов