

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-261

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

24 июня 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
при секретаре
с участием прокурора

Нефедова О.Н.
Евтеевой И.С.
Клевцовой Е.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению акционерного общества «Химико-фармацевтический комбинат «АКРИХИН» о признании недействующим абзаца восьмого письма Федеральной антимонопольной службы от 24 января 2025 г. № МШ/5676/25 «По вопросу рассмотрения заявок участников закупок, предложивших к поставке лекарственный препарат с использованием активного вещества Дапаглифлозин»,

установил:

24 января 2025 г. Федеральной антимонопольной службой (далее также – ФАС России, антимонопольный орган) издано письмо № МШ/5676/25 «По вопросу рассмотрения заявок участников закупок, предложивших к поставке лекарственный препарат с использованием активного вещества Дапаглифлозин» (далее также – Письмо), адресованное руководителям территориальных органов ФАС России и участникам контрактной системы в сфере закупок, в котором по результатам обобщения и анализа практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок даны рекомендации о применении отдельных положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) при рассмотрении заявок участников закупок при закупке лекарственного препарата с использованием активного вещества Дапаглифлозин.

В Письме отмечается, что заказчик при осуществлении закупки на поставку лекарственных препаратов описывает объект закупки в соответствии с положениями статьи 33 Закона о контрактной системе, в том числе устанавливает требования к поставляемому товару в соответствии с положениями Гражданского кодекса Российской Федерации (далее также – ГК РФ). При этом участник закупки, подавая заявку на участие в закупке, выражает согласие на поставку товара в соответствии с условиями извещения об осуществлении закупки и проекта контракта (абзац второй).

Абзацы третий – шестой Письма воспроизводят положения пункта 8 части 12 статьи 48 Закона о контрактной системе, пункта 1 статьи 1229, пункта 1 статьи 1358 ГК РФ.

В абзаце седьмом Письма сообщается о вынесении Федеральной антимонопольной службой 12 ноября 2024 г. решения по делу № 08/01/14.5-65/2024, которым в действиях акционерного общества «Химико-фармацевтический комбинат «АКРИХИН» (далее также – АО «АКРИХИН») установлен факт нарушения антимонопольного законодательства, выразившегося во введении в оборот лекарственного препарата «Фордиглиф» (международное непатентованное наименование (далее – МНН) Дапаглифлозин), производителем которого является АО Фармацевтический завод «Польфарма», по дополнительному патенту № 2746132, правообладателем которого является компания АстраЗенека, без согласия правообладателя на такое использование.

На основании изложенного ФАС России информирует, что наличие в заявке участника закупки предложения о поставке лекарственного препарата с использованием активного вещества Дапаглифлозин, производителем которого является АО Фармацевтический завод «Польфарма», нарушает действующее законодательство Российской Федерации и образует основание для отклонения заявки в соответствии с положениями пункта 8 части 12 статьи 48 Закона о контрактной системе (абзац восьмой Письма).

В абзаце девятом Письма приведена информация о сроке действия исключительного права на изобретение по дополнительному патенту – с 16 мая 2023 г. по 15 мая 2028 г.

АО «АКРИХИН» обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании абзаца восьмого Письма недействующим, ссылаясь на его несоответствие части 2 статьи 52 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) и расширительное толкование в Письме пункта 8 части 12 статьи 48 Закона о контрактной системе с учетом пункта 1 статьи 1248, статей 1250, 1252, 1406 ГК РФ.

В обоснование требования административный истец указал, что является официальным представителем держателя регистрационного удостоверения лекарственного препарата «Фордиглиф» (МНН Дапаглифлозин) на территории Российской Федерации и осуществляет ввоз данного препарата и его введение в гражданский оборот через оптовых дистрибьюторов. Решение комиссии

ФАС России от 12 ноября 2024 г. № 08/01/14.5-65/2024 и выданное в соответствии с ним предписание о прекращении введения в гражданский оборот лекарственного препарата «Фордиглиф» обжалованы в Арбитражный суд города Москвы, в связи с чем в соответствии с частью 2 статьи 52 Закона о защите конкуренции их исполнение приостанавливается, что исключает возможность установления ограничений на оборот указанного лекарственного препарата.

ФАС России в возражениях на административный иск указала, что Письмо издано в пределах предоставленных полномочий, содержащиеся в нем рекомендации не выходят за рамки адекватного толкования положений действующего законодательства и не влекут изменения правового регулирования соответствующих правоотношений.

Министерство юстиции Российской Федерации в письменном отзыве на административное исковое полагало, что сформулированный в абзаце восьмом Письма вывод содержанием пункта 8 части 12 статьи 48 Закона о контрактной системе не предусмотрен.

В судебном заседании представители административного истца Залесов А.В., Кушнаренок Д.Н. настаивали на удовлетворении заявленного требования.

Представители ФАС России Горбачева О.В., Жлукта А.Е., Ратникова А.В. поддержали изложенную в письменных возражениях правовую позицию и просили отказать в удовлетворении административного иска.

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

Выслушав представителей сторон, изучив доводы заинтересованного лица, исследовав материалы дела, 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, что административный иск не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленного требования.

В соответствии с пунктами 5, 9 части 2 статьи 23 Закона о защите конкуренции федеральный антимонопольный орган дает разъяснения по вопросам применения им антимонопольного законодательства, обобщает и анализирует практику применения антимонопольного законодательства, разрабатывает рекомендации по его применению.

Согласно пункту 1, подпункту 5.4 пункта 5, подпункту 6.3 пункта 6 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331, ФАС России, являясь уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в числе прочего функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением

антимонопольного законодательства, с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право обобщать и анализировать практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, разрабатывать рекомендации по применению антимонопольного законодательства, давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции службы.

Реализуя предоставленные полномочия, ФАС России в форме Письма, оспариваемого в рамках настоящего административного дела, дала рекомендации по вопросу рассмотрения заявок участников закупок, предложивших к поставке лекарственный препарат с использованием активного вещества Дапаглифлозин.

Данные рекомендации адресованы руководителям территориальных органов ФАС России и участникам контрактной системы.

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 неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

Между тем подобного основания по настоящему административному делу не имеется.

Анализ содержания Письма позволяет сделать вывод, что оно носит информационный характер, на что указано в его абзаце первом, не формулирует общеобязательных правил поведения, отличных от требований Закона о контрактной системе, а имеющаяся в нем информация не выходит за рамки адекватного истолкования (интерпретации) положений правовых норм и не влечет изменения правового регулирования соответствующих отношений в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

Так, в абзацах третьем – шестом Письма цитируются положения упоминаемых в этих абзацах норм Закона о контрактной системе и Гражданского кодекса Российской Федерации.

Указание в абзаце втором Письма на то, что заказчик при осуществлении закупки на поставку лекарственных препаратов описывает объект закупки в соответствии с положениями статьи 33 Закона о контрактной системе, в том числе устанавливает требования к поставляемому товару в соответствии с положениями ГК РФ, прямо следует из пункта 3 части 1 названной статьи, устанавливающей в качестве правила при описании объекта закупки, что описание объекта закупки может включать в себя спецификации, планы, чертежи, эскизы, фотографии, результаты работы, тестирования, требования,

в том числе в отношении проведения испытаний, методов испытаний, упаковки в соответствии с требованиями Гражданского кодекса Российской Федерации, маркировки, этикеток, подтверждения соответствия, процессов и методов производства в соответствии с требованиями технических регламентов, документов, разрабатываемых и применяемых в национальной системе стандартизации, технических условий, а также в отношении условных обозначений и терминологии.

Вывод в том же абзаце Письма относительно выражения согласия на поставку товара полностью согласуется с частью 5 статьи 43 Закона о контрактной системе, согласно которой подача заявки на участие в закупке означает согласие участника закупки, подавшего такую заявку, на поставку товара, выполнение работы, оказание услуги на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки, документацией о закупке (в случае, если данным федеральным законом предусмотрена документация о закупке), и в соответствии с заявкой такого участника закупки на участие в закупке.

Носящее информационный характер указание в абзаце восьмом Письма о том, что наличие в заявке участника закупки предложения о поставке лекарственного препарата с использованием активного вещества Дапаглифлозин, производителем которого является АО Фармацевтический завод «Польфарма», нарушает действующее законодательство Российской Федерации и образует основание для отклонения заявки в соответствии с положениями пункта 8 части 12 статьи 48 Закона о контрактной системе, не содержит каких-либо разъяснений законодательства и не обладает нормативными свойствами, поскольку касается только лекарственных препаратов с использованием поименованного активного вещества, производителем которого является конкретный хозяйствующий субъект, и основано на решении ФАС России по конкретному делу, оценка законности и обоснованности которого не является предметом настоящего спора.

Ссылка административного истца на нарушение ФАС России при издании Письма положений части 2 статьи 52 Закона о контрактной системе, которая предписывает в случае принятия заявления об обжаловании предписания антимонопольного органа к производству арбитражного суда приостановление его исполнения до дня вступления решения арбитражного суда в законную силу, несостоятельна, поскольку само по себе обращение в арбитражный суд с заявлением об оспаривании решения ФАС России о нарушении антимонопольного законодательства и принятие его к производству судом не лишает антимонопольный орган тех полномочий, которые ему предоставлены в силу закона, в том числе полномочий по выработке рекомендации по применению антимонопольного законодательства.

Разместив в Письме информацию о наличии в соответствии с положениями пункта 8 части 12 статьи 48 Закона о контрактной системе основания для отклонения заявки при предложении участником закупки поставки лекарственного препарата с использованием активного вещества Дапаглифлозин, производителем которого является АО Фармацевтический

завод «Польфарма», ФАС России в Письме не изменила и не дополнила действующее законодательство Российской Федерации, поэтому содержание оспариваемого акта, вопреки доводам административного истца, не устанавливает не предусмотренные указанными в нем положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

По приведенным выше мотивам абзац восьмой Письма не подлежит признанию недействующим по результатам проверки его содержания, поскольку он не обладает нормативными свойствами и не оказывает общерегулирующего воздействия на общественные правоотношения, отличного от требований закона.


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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления акционерного общества «Химико-фармацевтический комбинат «АКРИХИН» о признании недействующим абзаца восьмого письма Федеральной антимонопольной службы от 24 января 2025 г. № МПШ/5676/25 «По вопросу рассмотрения заявок участников закупок, предложивших к поставке лекарственный препарат с использованием активного вещества Дапаглифлозин» отказать.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



О.Н. Нефедов