

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-2316/2024 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

27.02.2024

г. Москва

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее – Комиссия) в составе:

Председательствующего:

«.....»,

членов Комиссии:

«.....»,

«.....»,

при участии посредством видеоконференцсвязи представителей «.....» в лице «.....» и «.....», действующих на основании доверенности от 21.01.2024 № 29-11/2102-ФАС, «.....» в лице «.....», действующей на основании доверенности от 17.11.2023 № 118,

рассмотрев жалобу «.....» (далее также — Заявитель) на действия «.....» (далее также — Заказчик) при проведении открытого запроса предложений в электронной форме на право заключения договора на разработку и внедрение компьютерного тренажера для оперативного персонала цехов АСУТП с применением высокодетализированных 2-х и 3-х мерных моделей участков тепловой схемы ТЭС, оборудования КИП, технологических защит и блокировок, схем управления электроприводом и ПТК АСУТП для Филиала «Ивановские ПГУ», 640.24.00243 (реестровый № 32413227562, далее — Закупка),

в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В адрес Московского УФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении Закупки.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам настоящей статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов либо в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами

юридических лиц» (далее — Закон о закупках), за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно части 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам закупок обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном таким органом, действия (бездействие) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в их числе осуществление заказчиком закупки с нарушением требований настоящего Федерального закона и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в единой информационной системе положении о закупке такого заказчика.

Жалоба Заявителя отвечает требованиями пункта 1 части 10 статьи 3 Закона о Закупках.

Согласно доводам жалобы Заявитель выражает несогласие с положениями закупочной документации. По мнению Заявителя, в документации установлено несоответствующее закону требование к победителю закупки о предоставлении справки о раскрытии цепочки собственников.

Представитель Заказчика с доводами жалобы не согласился, представил письменные возражения и материалы запрошенные антимонопольным органом.

Проверив обоснованность доводов, приведенных в жалобе, в возражениях на нее и в выступлениях присутствовавших на заседании представителей участвующих в деле лиц, изучив материалы дела, Комиссия приходит к следующим выводам.

Комиссией установлено, что 30.01.2024 Заказчик на сайте электронной площадки АО «ТЭК ТОРГ» (<https://www.tektorg.ru/>), а также на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru>) (далее – ЕИС), разместил информацию о проведении Закупки.

Начальная (максимальная) цена договора: 34 055 103,33 рублей.

Дата начала срока подачи заявок: 30.01.2024.

Дата и время окончания срока подачи заявок (по местному времени заказчика): 04.03.2024 12:00.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчика руководствуются Конституцией Российской Федерации,

Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее - положение о закупке).

В силу части 2 статьи 2 Закона о закупках положение о закупке является 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.

В настоящем случае при формировании Закупочной документации Заказчик руководствовался нормами закона о закупках и Положением о порядке проведения регламентированных закупок товаров, работ, услуг АО «Интер РАО - Электрогенерация» в редакции, утвержденной Приложением № 2 к решению Совета директоров АО «Интер РАО – Электрогенерация» от 14.07.2023 (Протокол № 440) (далее — Положение о закупке).

В соответствии с пунктами 1, 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках Заказчик при осуществлении закупочной процедуры должен руководствоваться принципами информационной открытости закупки, равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

В силу пунктов 9, 10, 13 и 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть установлены требования к участникам закупки и перечень документов, представляемых участниками закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям, критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, а также критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке

Закон о закупках не содержит закрытого перечня требований, которые могут предъявляться к участникам и предмету закупки, либо прямого запрета на применение к ним какого-либо требования.

Таким образом, законодатель наделил заказчика правом самостоятельно устанавливать требования к претендентам, к составу их заявок и определять перечень документов, представляемых претендентами для подтверждения их соответствия установленным в документации требованиям, руководствуясь собственными потребностями.

В пункте 3.9.3 Положения о закупке Заказчика установлено, что Победитель закупки обязан раскрыть сведения в отношении всей цепочки собственников, включая бенефициаров (в том числе, конечных) с приложением соответствующих подтверждающих документов. Условия применения данного пункта, а также последствия его несоблюдения определяются Закупочной документацией и Приложением № 1 к настоящему Положению. Если в результате Закупочной процедуры возникает не непосредственное право на заключение договора, а иное право, порядок его реализации должен быть указан в Закупочной документации максимально подробно.

Так, пунктом 3.15 документации установлено требование к победителю закупки о предоставлении справки о цепочке собственников.

Согласно пункту 3.15.1 документации, после размещения Протокола по выбору Победителя закупки Победитель закупки в течение 2 (двух) рабочих дней обязан предоставить Организатору закупки справку о цепочке собственников (Раздел 9 (форма 19)) в электронной (формат Excel .xls, формат Acrobat Reader .pdf) форме.

В силу пункту 3.15.2 закупочной документации непредоставление Участником закупки справки о цепочке собственников в установленный срок дает Организатору закупки право считать такого Участника закупки уклонившимся от заключения договора.

В соответствии с пунктом 3.15.3 закупочной документации в случае если Победитель закупки, или Участник закупки, с которым заключается договор, не представил Заказчику справку о раскрытии цепочки собственников по предусмотренной в настоящей Закупочной документации форме и соответствии с инструкциями, Победитель закупки, или Участник закупки, с которым заключается договор признается уклонившимся от заключения договора.

В частности, пунктом 4.3.17 проекта договора предусмотрено, что в течение 5 (Пяти) календарных дней с даты заключения настоящего Договора Исполнитель обязуется – с приложением согласий физических лиц на обработку их персональных данных – раскрыть (предоставить) Заказчику сведения о собственниках (номинальных владельцев) долей/акций/паев: Исполнителя по формам, предусмотренным Приложением № 5 к Договору, с указанием бенефициаров (в том числе конечного выгодоприобретателя/ бенефициара) с предоставлением подтверждающих документов.

В случае любых изменений сведений о собственниках (номинальных владельцах) долей/акций/паев Исполнителя, включая бенефициаров (в том числе конечного выгодоприобретателя/бенефициара) Исполнитель обязуется в течение 5 (пяти) календарных дней с даты наступления таких изменений предоставить Заказчику актуализированные сведения.

При раскрытии соответствующей информации Стороны обязуются производить обработку персональных данных в соответствии с Федеральным законом 152-ФЗ от 27.07.2006 «О персональных данных».

Положения настоящего пункта Стороны признают существенным условием Договора. В случае невыполнения или ненадлежащего выполнения Исполнителем обязательств, предусмотренных настоящим пунктом, Заказчик вправе в одностороннем внесудебном порядке расторгнуть Договор.

Согласно позиции Заявителя предоставление информации о цепочке собственников участника не влияет на исполнение обязательств по договору, а также не является подтверждением надлежащего исполнения обязательств по договору, заключаемому по результатам закупки. При этом разглашение информации об акционерах исполнителя противоречит Федеральному закону от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», так как закон четко определяет случаи, когда реестродержатель имеет право раскрывать информацию об акционерах. По мнению Заявителя, реестродержатель не обязан предоставлять информацию о

акционерах и количестве акций по требованию конкурсной документации для участия в конкурсе.

На заседании Комиссии Заказчик пояснил, что при установлении требования о предоставлении сведений о цепочке собственников руководствовался поручениями Председателя Правительства Российской Федерации от 28.12.2011 № ВП-ШЗ-9308, в том числе, требованиями Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», Федерального закона от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», Федерального закона от 05.12.2022 № 498-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Также Заказчик отметил, что требование о предоставлении сведений о цепочке собственников установлено и в Положении о Закупке Заказчика.

Вместе с тем Комиссия отмечает, что обязанность юридических лиц располагать информацией о своих бенефициарных владельцах и предоставлять полную информацию о цепочке собственников и бенефициаров предусмотрена статьей 6.1 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Оспариваемое требование закупочной документации установлено во исполнение поручения Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина от 28.12.2011 № ВП-П13-9308 «О раскрытии контрагентами информации о собственниках» (далее также - Поручение Председателя Правительства РФ).

Согласно указанному поручению, предприятия атомной отрасли в целях обеспечения прозрачности финансово-хозяйственной деятельности обязаны при проведении предконтрактной работы, в том числе по подготовке к подписанию новых договоров, в качестве необходимого условия для заключения договора предусмотреть раскрытие контрагентом информации в отношении всей цепочки собственников, включая бенефициаров (в том числе конечных) с подтверждением соответствующими документами, а также внести изменения во внутренние документы, в соответствии с которыми непредставление контрагентом сведений в отношении всей цепочки собственников, включая бенефициаров (в том числе конечных) препятствует заключению новых договоров и влечет необходимость расторжения действующих договоров.

АО «Интер РАО-Электрогенерация» является организацией атомной отрасли, что подтверждается Уставом.

Следовательно, Заказчик обязан исполнять требования, изложенные в Поручении Председателя Правительства РФ.

Кроме того, необходимость установления указанного требования обусловлена в целях реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 01.11.2018 № 1300 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 22 октября 2018 г. № 592» (Далее - Постановление Правительства РФ № 592).

Пунктом 1 Постановления Правительства РФ № 592 определены специальные

экономические меры, применяемые в отношении физических лиц по перечню согласно приложению № 1 и юридических лиц по перечню согласно приложению № 2, а также в отношении контролируемых указанными физическими и юридическими лицами организаций, блокирование (замораживание) безналичных денежных средств, бездокументарных ценных бумаг и имущества на территории Российской Федерации и запрет на перечисление средств (вывод капитала) за пределы территории Российской Федерации.

В целях исполнения указанного запрета в закупочной документации было установлено оспариваемое Заявителем требование.

Комиссия отмечает, что вышеуказанные нормы установлены для контрагентов, а равно могут быть применимы к участнику, признанному победителем конкурентной закупки, в связи с чем наличие указанного требования не ограничивает Заявителя в подачи заявки на участие в Закупке, а равно не приводит к ограничению конкуренции.

Согласно пункту 6 статьи 5 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» предусмотрено, что акты Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению в Российской Федерации.

Вместе с тем Постановление Правительства РФ № 592 является нормативным правовым актом, а равно его положения обязательны к исполнению на территории Российской Федерации.

Следует отметить, что Минэкономразвития России в письмах от 20.05.2015 № Д28и-1432, от 12.08.2015 № Д28и-2421, от 29.01.2016 № Д28и-270, подтверждает правомерность установления заказчиком документации о закупке требования о предоставлении информации о конечных бенефициарах (выгодоприобретателях) с соответствующим документальным подтверждением указанных сведений.

Таким образом, требование к победителю закупки о предоставлении справки о цепочке собственников не является избыточным и не нарушает требования действующего законодательства Российской Федерации.

Комиссия также отмечает, что Законом о закупках заказчиком предоставлено право сформировать свою систему закупок в зависимости от особенностей осуществления деятельности, установив при необходимости дополнительные требования к участникам закупки, направленные в первую очередь на выявление в результате закупочных процедур лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, удовлетворения потребности заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности (определение Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 31.07.2017 №305-КГ17-2243).

Как указано в пункте 6 Обзора судебной практики, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 16.05.2018 уменьшение числа участников закупки в результате предъявления к ним требований само по себе не является нарушением принципа равноправия, если такие требования предоставляют заказчику дополнительные гарантии выполнения победителем закупки своих обязательств и не направлены на

установление преимуществ отдельным лицам либо на необоснованное ограничение конкуренции.

Приведенные правовые позиции, позволяя определить круг правомерных действий заказчика при установлении в документации о закупке, проводимой по правилам Закона о закупках, требований к участникам, отличающихся достаточной степенью строгости, указывают также на обстоятельства, наличие которых является индикатором нарушения принципов, предусмотренных пунктом 2 части 1 статьи 3 указанного Закона, и которые подлежат выяснению антимонопольным органом в целях выявления в действиях заказчика нарушения. Такие обстоятельства подразумевают фактическое, а не мнимое предоставление преимущественных условий участия в закупке для отдельных хозяйствующих субъектов, ограничение возможности участия наибольшего числа конкурентов в целях обеспечения победы в закупке данных хозяйствующих субъектов.

Направленные на обеспечение потребностей отдельных видов юридических лиц в товарах, работах и услугах отношения, регулируемые Законом о закупках, имеют целью повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг (статья 1 Закона о закупках).

Целесообразность введения повышенных требований к участникам не может выступать в качестве самостоятельного предмета оценки в отрыве от названных выше обстоятельств, если только антимонопольным органом не будет доказано, что в конкретном случае цели обеспечения неравноправного участия хозяйствующих субъектов в закупке превалировали над целями эффективной хозяйственной деятельности заказчика.

Заявителем на заседание Комиссии не представлено доказательств, что оспариваемые требования к участникам Закупки влекут предоставление преимущества конкретному участнику, а также доказательств невозможности сообщить Заказчику сведения о своих бенефициарах.

Следует также отметить, что требование о предоставлении справки о цепочке собственников применяется только к победителю закупки, следовательно, указанное требование не ограничивает круг потенциальных участников закупки и не препятствует подаче заявки.

Сама по себе невозможность участия в закупке отдельных хозяйствующих субъектов, не отвечающих предъявленным заказчиком требованиям, также не означает, что действия заказчика повлекли необоснованное ограничение конкуренции.

Принцип равноправия, в силу пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, предполагает недопустимость предъявления различных требований к участникам закупки, находящимся в одинаковом положении, в отсутствие к тому причин объективного и разумного характера.

В связи с изложенным, установленные Заказчиком в Закупочной документации требования, связанные с раскрытием информации о бенефициарах, в случае победы в Закупке, в равной мере применяются ко всем потенциальным участникам закупки и, следовательно, не приводят к исключению из числа участников закупки хозяйствующих субъектов по причинам, не связанным с обеспечением

удовлетворения потребностей Заказчика.

Таким образом, Заказчик правомерно, в соответствии с действующими нормативными правовыми актами, установил в Закупочной документации условие о представлении победителем закупки информации о цепочке его собственников, включая бенефициаров (в том числе конечных).

Доказательств обратного Заявителем Комиссии не представлено.

В свою очередь, Заявитель как податель жалобы в антимонопольный орган и лицо, участвующее в деле, обязан вместе с жалобой представить соответствующие его позиции доказательства, подтверждающие или опровергающие оспариваемые обстоятельства. Как следует из материалов дела, Заявителем такие документы приложены не были, обоснований и объективных доказательств наличия в действиях Заказчика нарушений действующего законодательства Российской Федерации в сфере закупок, помимо субъективной оценки таких действий, не представлено.

При этом границы антимонопольного контроля торгов оканчиваются при достижении баланса частных и публичных интересов, на необходимость соблюдения которого указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29.03.2011 № 2-П, а также стабильности публичных правоотношений. В то же самое время «баланс» означает равновесие и равноправие сторон в публичных правоотношениях, а не смещение вектора административной защиты в сторону одного из участников таких отношений без достаточных к тому оснований.

Обратное будет противоречить не только балансу частных и публичных интересов, но и принципам добросовестной реализации и защиты своих гражданских прав (п. 3 ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения (п. 4 ст. 1 ГК РФ) и злоупотребления правом (п. 1 ст. 10 ГК РФ).

С учетом изложенного, на основе всестороннего исследования, оценки фактических обстоятельств и доказательств по делу в их совокупности и взаимосвязи Комиссия приходит к выводу о необоснованности доводов жалобы.

На основании изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу «.....» (ИНН: «.....»; ОГРН: «.....») на действия «.....» (ИНН: «.....»; ОГРН: «.....») при проведении Закупки необоснованной.
2. Снять ограничения, наложенные письмом Московского УФАС России от 21.02.2024 № НП/6804/24.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия.

