ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА

УПРАВЛЕНИЕ

Федеральной антимонопольной службы

по Костромской области

пер. Кадыевский, 4, г. Кострома, 156000

тел. (4942) 35-53-55, факс (4942) 35-53-55

e-mail: to44@fas.gov.ru

_____ № _____

На № _____ от _____

Заказчик:

Акционерное общество «Российский сельскохозяйственный банк»[1]
119034 г. Москва Гагаринский пер д.3

Костромской филиал АО «Россельхозбанк»
пр. Мира, д.6, г. Кострома, 156000

Электронная площадка:
http://etprf.ru

Заявитель:

<ИП...>

РЕШЕНИЕ ПО ДЕЛУ №044/07/3-387/2019

Резолютивная часть решения оглашена «13»декабря 2019 г.

В полном объеме решение изготовлено «13» декабря 2019 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области (далее – Костромское УФАС России) по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика (организатора торгов) при закупке товаров, работ, услуг в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон №223-ФЗ) и ст.18.1, ст.41 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон №135-ФЗ) в составе:

Председатель Комиссии: <И...>

Члены Комиссии: <С...>

<З…>

рассмотрев в присутствии представителей Заказчика и Заявителя настоящее дело, возбужденное по жалобе заявителя о нарушении Заказчиком (комиссией Заказчика) при проведении закупки №31908516113 (запроса котировок в электронной форме) на право заключения договора на выполнение работ по

изготовлению и монтажу световых интерьерных вывесок для нужд Костромского РФ АО «Россельхозбанк», положений Закона №223-ФЗ, в части необоснованного отклонения заявки предпринимателя от участия в закупке,

УСТАНОВИЛА

02.12.2019 года в адрес Костромского УФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении запроса котировок в электронной форме № ЗКЭФ1198/19-РФ на право заключения договора на выполнение работ по изготовлению и монтажу световых интерьерных вывесок для нужд Костромского РФ АО «Россельхозбанк».

Согласно представленным материалам, 13.11.2019 г. на официальном сайте в сети «Интернет» в единой информационной системе в сфере закупок http://www.zakupki.gov.ru, Костромской филиал ОАО «Российский сельскохозяйственный банк» размещено извещение и документация о проведении запроса котировок в электронной форме № ЗКЭФ1198/19-РФ на право заключения договора на выполнение работ по изготовлению и монтажу световых интерьерных вывесок для нужд Костромского РФ АО «Россельхозбанк» (извещение №31908516113).

Начальная (максимальная) цена контракта 180 000,00 рублей.

Заявитель обжалует действия закупочной комиссии Заказчика, а именно неправомерное отклонение заявки на участие в запросе котировок в электронной форме. Представитель Заявителя поддержал в заседании доводы, изложенные в жалобе, так же указал, на то обстоятельство, что предложенная в заявке предпринимателя цена является самой низкой, что, по мнению заявителя, обеспечило бы признание его победителем закупки.

Представитель Заказчика, присутствовавший при рассмотрении настоящего дела, в возражении на жалобу заявителя пояснили, что в соответствии с Законом №223-ФЗ в установленный срок заказчиком было утверждено и опубликовано Положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО «Российский сельскохозяйственный банк» (далее – положение о закупках Россельхозбанка). Документация закупки №31908516113 «Запрос котировок в электронной форме № ЗКЭФ1198/19-РФ на право заключения договора на выполнение работ по изготовлению и монтажу световых интерьерных вывесок для нужд Костромского РФ АО «Россельхозбанк»» не противоречит требованиям положения о закупках Россельхозбанка и Закону №223-ФЗ. Заявка предпринимателя была отклонена комиссией Заказчика в связи с отсуствием в заявке справки подписанной участником процедуры закупки, о том, что данная сделка не является сделкой, в совершении которой имеется заинтересованность, либо отсканированное решение уполномоченного органа управления участника процедуры закупки о согласии на совершение сделки, в которой имеется заинтересованность, и (или) отсканированное извещение о совершении сделки с заинтересованностью.

Исходя из вышеизложенного, представитель Заказчика просил признать жалобу предпринимателя необоснованной.

В рассмотрении дела объявлялся перерыв до 10 часов 00 минут 13.12.2019.

Комиссия, изучив материалы дела, выслушав доводы сторон, установила:

1) Закон №223-ФЗ, в соответствии со статьей 8 вступил в силу с 1 января 2012 года, за исключением отдельных положений, вступающих в силу в иные сроки.

Пунктами 1-3 статьи 2 Закона №223-ФЗ указано, что при закупке товаров, работ, услуг заказчики 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 (положение о закупке).

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. Положение о закупке утверждается: высшим органом управления государственной корпорации или государственной компании в случае, если заказчиком выступает государственная корпорация или государственная компания.

В соответствии с Законом №223-ФЗ, Заказчиком в установленный срок было утверждено и опубликовано положения о закупках Россельхозбанка.

Проводя закупку №31908516113 «Запрос котировок в электронной форме № ЗКЭФ1198/19-РФ на право заключения договора на выполнение работ по изготовлению и монтажу световых интерьерных вывесок для нужд Костромского РФ АО «Россельхозбанк»» Заказчик руководствовался (должен был руководствоваться) положением о закупках Россельхозбанка.

Данные документы размещены на официальном сайте, и были доступны всем участникам заказа.

2) Согласно части 10 статьи 3 Закона №223-ФЗ любой участник закупки вправе обжаловать в антимонопольном органе в порядке, установленном ст.18.1 Закона №135-ФЗ, с учетом особенностей, установленных настоящей статьей, действия (бездействие) заказчика, комиссии по осуществлению закупок, оператора электронной площадки при закупке товаров, работ, услуг, если такие действия (бездействие) нарушают права и законные интересы участника закупки. Обжалование осуществляется в следующих случаях:

- 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;
- нарушение оператором электронной площадки при осуществлении закупки товаров, работ, услуг требований, установленных настоящим Федеральным законом;
- неразмещение в единой информационной системе положения о закупке, изменений, внесенных в указанное положение, информации о закупке, информации и документов о договорах, заключенных заказчиками по

результатам закупки, а также иной информации, подлежащей в соответствии с настоящим Федеральным законом размещению в единой информационной системе, или нарушение сроков такого размещения;
- предъявление к участникам закупки требований, не предусмотренных документацией о конкурентной закупке;
- осуществление заказчиками закупки товаров, работ, услуг в отсутствие утвержденного и размещенного в единой информационной системе положения о закупке и без применения положений Федерального закона от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", предусмотренных частью 8.1 настоящей статьи, частью 5 статьи 8 настоящего Федерального закона, включая нарушение порядка применения указанных положений;
- неразмещение в единой информационной системе информации или размещение недостоверной информации о годовом объеме закупки, которую заказчики обязаны осуществить у субъектов малого и среднего предпринимательства.

Как установила комиссия Костромского УФАС России предприниматель в своей жалобе ссылается на нарушение Заказчиком (комиссией Заказчика) положений Закона №223-ФЗ, в том числе путем предъявлении к участникам закупки требований, не предусмотренных документацией о конкурентной закупке.

Однако как следует из материалов дела, в п.17 спорной документации, приведены требования к составу заявки на участие в запросе котировок и порядок размещения документов в составе заявки на участие в запросе котировок.

Так в упомянутом пункте, среди прочего (п.п. 17.9.) содержится требование о предоставлении участником закупки:

- справки, подписанной участником процедуры закупки, о том, что данная сделка не является сделкой, в совершении которой имеется заинтересованность, либо отсканированное решение уполномоченного органа управления участника процедуры закупки о согласии на совершение сделки, в которой имеется заинтересованность, и (или) отсканированное извещение о совершении сделки с заинтересованностью, направленное:

а) для акционерных обществ - членам совета директоров (наблюдательного совета) общества, членам коллегиального исполнительного органа общества, и (или) иным лицам, которым предусмотрено направление извещения в соответствии с Федеральным законом от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» и уставом общества;

б) для обществ с ограниченной ответственностью - незаинтересованным участникам общества, а при наличии в обществе совета директоров (наблюдательного совета) – также незаинтересованным членам совета директоров (наблюдательного совета) общества в соответствии с Федеральным законом от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» и уставом общества;

в) для иных лиц – согласно соответствующим федеральным законам

с приложением письма от участника процедуры закупки, в котором содержится информация о том, что на момент подачи заявки на участие в запросе котировок, поступило, либо не поступило требование от заинтересованных лиц об одобрении данной сделки в том случае, если участником процедуры закупки не было получено решение уполномоченного органа управления участника процедуры закупки о согласии на совершение сделки.

Как установила Комиссия Костромского УФАС России упомянутая справка в составе заявки предпринимателя не содержалась, что не оспаривается сторонами, участвующими в рассмотрении настоящего дела.

Согласно п.21 спорной документации:

Рассмотрение заявок на участие в запросе котировок осуществляется в соответствии с пунктом 6.11 Положения о закупках.

Победителем запроса котировок признается участник процедуры закупки, подавший котировочную заявку, которая отвечает всем требованиям, установленным в извещении о проведении запроса котировок, и в которой указана наиболее низкая цена продукции.

Банк отклоняет заявки на участие в запросе котировок по любому из оснований, предусмотренных пунктом 3.8 Положения о закупках.

Согласно пункту 3.8. упомянутого Положения о закупках, одним из оснований не допуска участника процедуры закупки к участию в закупке, является: несоответствия заявки (окончательного предложения) требованиям к составу заявки (окончательному предложению) на участие в процедуре закупки, в том числе непредоставления обязательных документов и сведений, предусмотренных документацией процедуры закупки (извещением о проведении процедуры закупки) (в том числе непредоставления документа или копии документа, подтверждающего внесение денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в процедуре закупки, если требование обеспечения таких заявок указано в документации процедуры закупки (извещении о проведении процедуры закупки).

Таким образом, в действия (бездействие) Заказчика (комиссии Заказчика) в части отклонения заявки предпринимателя от участия в закупке, в связи с не представлением последним, в составе своей заявки предусмотренной документацией «справки», соответствует п.3.8 Положения о закупках Россельхозбанка и не нарушает положения Закона №223-ФЗ.

Жалоба предпринимателя признается комиссией Костромского УФАС России необоснованной.

3) Согласно ч.1 и п.3 ч.2 ст.39 Закона 135-ФЗ антимонопольный орган в пределах своих полномочий возбуждает и рассматривает дела о нарушении антимонопольного законодательства, принимает по результатам их рассмотрения решения и выдает предписания. Основанием для возбуждения и рассмотрения антимонопольным органом дела о нарушении антимонопольного законодательства является, в том числе, обнаружение антимонопольным органом признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Как следует из ч. 1 ст.2 и ч.1 ст.3 Закона 135-ФЗ антимонопольное законодательство

Российской Федерации (далее - антимонопольное законодательство) основывается на Конституции Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, иных федеральных законов, регулирующих отношения, связаны с защитой конкуренции.

Из смысла ч.20 ст.18.1 Закона 135-ФЗ следует, что по результатам рассмотрения жалобы по существу комиссия антимонопольного органа может устанавливать и иные не являющиеся предметом обжалования нарушений норм антимонопольного законодательства и принимает решение о необходимости выдачи предписания, предусмотренного п.3.1 ч.1 ст.23 Закона №135-ФЗ.

Заказчиком, как указывалось выше, утверждена документация предусматривающая предоставление участником закупки справки, подписанной участником процедуры закупки, о том, что данная сделка не является сделкой, в совершении которой имеется заинтересованность, либо отсканированное решение уполномоченного органа управления участника процедуры закупки о согласии на совершение сделки, в которой имеется заинтересованность, и (или) отсканированное извещение о совершении сделки с заинтересованностью, направленное:

а) для акционерных обществ - членам совета директоров (наблюдательного совета) общества, членам коллегиального исполнительного органа общества, и (или) иным лицам, которым предусмотрено направление извещения в соответствии с Федеральным законом от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» и уставом общества;

б) для обществ с ограниченной ответственностью - незаинтересованным участникам общества, а при наличии в обществе совета директоров (наблюдательного совета) – также незаинтересованным членам совета директоров (наблюдательного совета) общества в соответствии с Федеральным законом от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» и уставом общества;

в) для иных лиц – согласно соответствующим федеральным законам

с приложением письма от участника процедуры закупки, в котором содержится информация о том, что на момент подачи заявки на участие в запросе котировок, поступило, либо не поступило требование от заинтересованных лиц об одобрении данной сделки в том случае, если участником процедуры закупки не было получено решение уполномоченного органа управления участника процедуры закупки о согласии на совершение сделки.

Вместе с тем, спорная документация Заказчика не раскрывает содержание (смысловую нагрузку) справки, предоставляемой в заявках участниками закупки категории **«иные лица»**[(2)].

Отсылка Заказчика **«согласно соответствующим федеральным законам»** также не позволяет получить однозначного толкования смыслового содержания предъявляемого требования к участникам закупки - «иные лица», поскольку нормы действующее законодательство не содержат такого понятия в контексте сформулированного Заказчиком. Представитель Заказчика участвовавший в заседании комиссии, так же не смог сослаться на действующую норму,

регламентирующую порядок оформления и содержания требуемой справки.

Содержание спорного пункта в документации сопровождается следующим текстом: «*… с приложением письма от участника процедуры закупки, в котором содержится информация о том,* ***что на момент подачи заявки на участие в запросе котировок, поступило, либо не поступило требование от заинтересованных лиц об одобрении данной сделки в том случае, если участником процедуры закупки не было получено решение уполномоченного органа управления участника процедуры закупки о согласии на совершение сделки***».

В устных пояснениях представитель Заказчика ссылался на понятие **«аффилированность лиц»**[(3)] приведенный в Законе РСФСР от 22.03.1991 N 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и возможные случаи аффилированности участника закупки с другими лицами, в том числе с Заказчиком, для исключения возможного «конфликта интересов». Однако не в письменных и/или устных пояснениях Заказчик не смог указать пункт спорной документации и/или Положения о закупках Россельхозбанка, который раскрывал бы указанное требование для участников категории «иные лица».

Более того, в действующих правовых актах законодательно понятие «предконфликтная ситуация» и/или «конфликтная ситуация» раскрывается с учетом специфики конкретной сферы (отрасли) применения данного требования.

В частности в ст.31 Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» законодателем **регламентировано отдельное требование об отсутствии между участником закупки и заказчиком конфликта интересов**, под которым понимаются случаи, при которых руководитель заказчика, член комиссии по осуществлению закупок, руководитель контрактной службы заказчика, контрактный управляющий состоят в браке с физическими лицами, являющимися выгодоприобретателями, единоличным исполнительным органом хозяйственного общества (директором, генеральным директором, управляющим, президентом и другими), членами коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества, руководителем (директором, генеральным директором) учреждения или унитарного предприятия либо иными органами управления юридических лиц - участников закупки, с физическими лицами, в том числе зарегистрированными в качестве индивидуального предпринимателя, - участниками закупки либо являются близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами), усыновителями или усыновленными указанных физических лиц. Под выгодоприобретателями для целей настоящей статьи понимаются физические лица, владеющие напрямую или косвенно (через юридическое лицо или через несколько юридических лиц) более чем десятью процентами голосующих акций хозяйственного общества либо долей, превышающей десять процентов в уставном капитале хозяйственного общества.

Таким образом, требование о предоставлении участником закупки справки об отсутствии «заинтересованности в совершении ~~обществом~~ сделки» без раскрытия содержания и формы такой справки (для иных лиц) с оговоркой «согласно соответствующим федеральным законам» вводит (может вводить) участников

(потенциальных участников) закупки в заблуждение.

Пунктом 2 ч.10 ст.4 Закона №223-ФЗ установлено, что в документации о конкурентной закупке должны быть указаны, в том числе, **требования к содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в закупке**.

Аналогичное требование содержится в пункт 6.11.3. Положения о закупках Россельхозбанка, согласно которого, в рамках подготовки к проведению запроса котировок в электронной форме Банк осуществляет подготовку извещения о проведении запроса котировок в электронной форме, при этом подготовка котировочной документации не осуществляется. В извещении о проведении запроса котировок в электронной форме (среди прочих) указываются:

- форма заявки на участие в запросе котировок в электронной форме;

- требования к содержанию, оформлению и составу заявки на участие в запросе котировок в электронной форме;

- требования, предъявляемые к участникам процедуры закупки и перечень документов, предоставляемых участниками процедуры закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям (при необходимости);

- иные сведения, предусмотренные настоящим Положением (при необходимости).

Как следует из приведенной информации, Положение о закупках Россельхозбанка предполагает формулирование Заказчиком по конкретной закупке, конкретных требований к содержанию, оформлению и составу заявки на участие в запросе котировок в электронной форме, а также предусматривает (при необходимости) указания в документации иных (дополнительных) сведений.

Извещение о проведении запроса котировок, содержит девять приложений, среди которых положение №3 «ЗАЯВКА НА УЧАСТИЕ В ЗАПРОСЕ КОТИРОВОК В ЭЛЕКТРОННОЙ ФОРМЕ». Однако данные приложения не содержат (не раскрывают) форму и содержание требуемой справки «для иных лиц», как и не раскрывают согласно каким «соответствующим федеральным законам» она должна отвечать по содержанию и/или форме.

Согласно ч.1 ст.2 Закона №223-ФЗ при закупке товаров, работ, услуг заказчики 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.

Руководство вышеуказанными нормами, является гарантом реализации требований, в том числе антимонопольного законодательства, гарантом предупреждение и пересечение ущемления прав участников закупки (потенциальных участников закупки).

Антимонопольные требования к торгам закреплены в ст.17 Закона №135-ФЗ, согласно которой, при проведении торгов запрещаются действия, которые

приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Данные требования антимонопольного законодательства корреспондируются с основными принципами Закона №223-ФЗ (ч.1 ст.3), согласно которым Заказчик при закупке товаров, работ, услуг должен руководствоваться принципами:

- информационной открытости закупки;

- равноправия, справедливости, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки;

- целевого и экономически эффективного расходования денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика;

- отсутствием ограничения допуска к участию в закупке путем установления не измеряемых требований к участникам закупки.

Под конкуренцией в силу п.9 ст.4 Закона №135-ФЗ понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Таким образом, отсутствие в документации четкого (однозначного) сформулированного критерия (требования) к содержанию заявки участника (потенциального участника) закупки приводит и/или может привести к ограничению конкуренции и не отвечает принципам, закрепленным в ч.1 ст.3 Закона №223-ФЗ в том числе принципу информационной открытости и принципу недопустимости ограничения допуска к участию в закупке путем установления не измеряемых требований к участникам закупки.

Рассмотрев материалы дела, Комиссия Костромского УФАС России, полагает целесообразным выдачу Заказчику предписания о совершении действий, необходимых для восстановления прав участников закупки, нарушенных несоблюдением последним требований к информационной открытости закупки, установлением не измеряемых требований к участникам закупки, необоснованным ограничением конкуренции и несоблюдением принципа равенства по отношению к участникам закупки.

В связи с вышеуказанным и руководствуясь положениями Закона №223-ФЗ, частью 20 статьи 18.1, статьей 23, Закона 135-ФЗ, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ИП Ковылов Р.Н. необоснованной.
2. Признать Заказчика - АО «Россельхозбанк» нарушившим ч.1 ст.2, ч.1 ст.3 и ч.10 ст.4 Закона № 223-ФЗ.
3. Выдать Заказчику - АО «Россельхозбанк» обязательное для исполнения предписание об отмене сформированных протоколов, о внесении изменения в документацию с учетом принятого решения и действующего

законодательства

4. Рассмотреть вопрос о привлечении к административной ответственности виновных лиц Заказчика.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председателя Комиссии <И…>

<С…>

Члены Комиссии

<З…>

1. В лице Костромского РФ АО «Россельхозбанк» ↑

2. Упоминаемые в подпункте В) пункта 17.9 спорной документации №31908516113 ↑

3. «...аффилированные лица - физические и юридические лица, способные оказывать влияние на деятельность юридических и (или) физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность;...» ↑