

ОАО «Газпром  
газораспределение Ярославль»

150030, г. Ярославль, Суздальское ш., 33

ИП Сорокин Э.Б.

150040, г. Ярославль, а/я 147

Решение

по делу № 06-03/26-15

16 ноября 2015 года г. Ярославль

(решение изготовлено в полном объеме 30.11.2015)

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ярославской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

председатель Комиссии – руководитель Ярославского УФАС Ширков А.В., члены

Комиссии: начальник отдела контроля органов власти Гудкевич Е.В., главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти Гаврилов С.В., при участии:

о т ОАО «Газпром газораспределение Ярославль» Клевакина Б.А. (по доверенности), Скачкова С.М.(по доверенности),

ИП Сорокина Э.Б., Сорокина И.Э (по доверенности),

рассмотрев на заседании Комиссии 09.11.2015 (объявлен перерыв), 16.11.2015 дело № 06-03/26-15 о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденное в отношении ОАО «Газпром газораспределение Ярославль» по признакам нарушения частей 1, 5 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

#### у с т а н о в и л а:

настоящее дело возбуждено в результате рассмотрения заявления ИП Сорокина Э.Б. (вх.№ 1892 от 24.02.2015) в отношении ОАО «Газпром газораспределение Ярославль» (далее также — Общество, Заказчик) по признакам нарушения Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), выразившегося в установлении в Положении о закупках товаров, работ, услуг ОАО «Газпром газораспределение Ярославль», а также в закупочной документации по проведению запроса предложений № 9/2015 права Заказчика отказаться от проведения конкурентной процедуры, а также завершить конкурентную процедуру без заключения договора по его результатам в любое время, без определения условий такого отказа.

Заявитель и его представитель поддержали доводы, изложенные в заявлении, полагают, что установленное в Положении о закупках и документации о закупке право Заказчика на отказ от проведения закупочной процедуры на любом ее этапе, а также право на отказ от заключения договора без определения конкретных объективных условий, при наступлении которых такие решения могут быть приняты Заказчиком, может привести к ограничению конкуренции при проведении закупок путем заключения Заказчиком договоров лишь с теми исполнителями, в которых заинтересован Заказчик.

Представители ОАО «Газпром газораспределение Ярославль» нарушение антимонопольного законодательства не признали, пояснили, что основным документом, регламентирующим закупочную деятельность заказчика, является Положение о закупках. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закон о закупках) предоставляет Заказчику право осуществлять закупки путем проведения различных конкурентных процедур, в том числе таких, которые не являются торгами в соответствии со статьями 447-449, 1057-1061 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), и, следовательно, не налагают на Заказчика соответствующих обязательств, установленных ГК РФ. Пункт 6.2.2.16 Положения о закупках устанавливает право Заказчика отклонить все заявки на участие в запросе предложений в любое время без объяснения причин, не неся при этом никакой ответственности перед участниками закупки, а также право заказчика завершить процедуру запроса предложений без заключения договора по его результатам. Требованиям действующего законодательства, в том числе Закона о закупках данное положение не противоречит.

Принимая решение по делу, Комиссия исходит из следующего.

В соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» ОАО «Газпром газораспределение Ярославль» обязано осуществлять закупки товаров, работ, услуг в соответствии с требованиями указанного закона. Документом, регламентирующим закупочную деятельность заказчика, является Положение о закупках товаров, работ, услуг ОАО «Газпром газораспределение Ярославль», утвержденное Решением Совета директоров ОАО «Газпром газораспределение Ярославль» (протокол № 11 от 27.12.2013).

В результате рассмотрения жалобы ИП Сорокина Э.Б. в рамках процедуры, предусмотренной статьей 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссией Ярославского УФАС было установлено, что 23.01.2015 [на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг www.zakupki.gov.ru](#) ОАО «Газпром газораспределение Ярославль» опубликовало [извещение № 31501945998](#) о проведении открытого запроса предложений в электронной форме № 9/2015 на поставку запасных частей к автотранспортной технике для нужд структурных подразделений ОАО «Газпром газораспределение Ярославль» в составе шести лотов, сформированных в зависимости от места расположения структурных подразделений (филиалов) Заказчика. Согласно указанному извещению открытие доступа (вскрытие электронных сейфов) с заявками назначено на 12:00 02 февраля 2015 года. В соответствии с протоколами вскрытия конвертов от 02.02.2015 по каждому из шести объявленных лотов поступили предложения ИП Сорокина Э.Б., ООО «Торговый дом «Дунай», а также ООО «Комплект-Авто» - по лотам №1 и №2. Ознакомившись с содержанием заявок претендентов, но не перейдя в стадию рассмотрения предложений и их оценки, Заказчик 03.02.2015 разместил на официальном сайте извещение о завершении открытого запроса предложений в электронной форме № 9/2015 без заключения договора, не указав на объективные обстоятельства, повлиявшие на принятие данного решения.

[Пунктом 6.3.11 Положения о закупках товаров, работ, услуг ОАО «Газпром газораспределение Ярославль» \(далее — Положение\) установлено, что заказчик вправе отказаться от проведения открытого запроса предложений, а также завершить процедуру запроса предложений без заключения договора по его результатам в любое время, при этом заказчик не возмещает участнику закупки расходы, понесенные им в связи с участием в процедурах запроса предложений.](#)

[Согласно пункту 6.2.2.16 Положения, документация о запросе предложений должна содержать сведения о праве заказчика отклонить все заявки на участие в запросе предложений, а также отказаться от проведения запроса предложений в любое время без объяснения причин, не неся при этом никакой ответственности перед участниками закупки, если заказчик оставляет за собой такое право, а также сведения о праве заказчика завершить процедуру запроса предложений без заключения договора по его результатам.](#)

[Пунктом 2.6.1 документации о запросе предложений № 9/2015, утвержденной приказом первого заместителя генерального директора ОАО «Газпром газораспределение Ярославль» № 10/а от 23.01.2015, установлено, что заказчик вправе отказаться от проведения открытого запроса предложений, а также](#)

завершить процедуру запроса предложений без заключения договора по его результатам в любое время, при этом заказчик не возмещает участнику закупки расходы, понесенные им в связи с участием в процедурах запроса предложений.

10.02.2015 на официальном сайте Заказчиком были размещены извещение № 31502012392 о проведении открытого запроса предложений в электронной форме на право заключения договора на поставку запасных частей к автотранспортной технике ОАО «Газпром газораспределение Ярославль» № 12/2015, а также документация о запросе предложений № 12/2015, утвержденная приказом первого заместителя генерального директора ОАО «Газпром газораспределение Ярославль» № 34/а от 10.02.2015. Предмет данной закупки по сравнению с указанной выше не изменился, но был объединен в 1 лот (без указаний о поставке автозапчастей для конкретных структурных подразделений Заказчика), при этом не были изменены ни техническое задание, ни приложения к техническому заданию, ни общая сумма контракта - 4 516 520 рублей. Вместе с тем, как указывает заявитель, при формировании критериев оценки предложений к вновь объявленному запросу предложений № 12/2015 с тем же предметом закупки, организатором закупки была использована информация, полученная от участников закупки в ходе завершенного запроса предложений № 9/2015, а критерии к запросу предложений № 12/2015 были сформированы организатором закупки таким образом, чтобы победителем данной закупки стал конкретный участник.

Проведенный анализ закупочной документации закупок № 9/2015 и № 12/2015 позволяет установить, что из критериев оценки в повторно проведенной закупке, Заказчиком не были установлены такие показатели, как «Цена договора», «Срок исполнения», вместе с тем включен показатель «Финансовое положение», который рассчитывается, исходя из максимального размера выручки участника за 2013 год. Показатель «Количество торговых точек на территории Ярославской области», установленный в закупке № 9/2015, заменен в закупочной документации № 12/2015 двумя критериями — «Количество районов г.Ярославля, имеющих торговые предприятия участника закупки» и «Количество муниципальных районов Ярославской области, имеющих торговые предприятия участника закупки».

Согласно решению Ярославского УФАС от 04.03.2015 по результатам рассмотрения жалобы ИП Сорокина Э.Б., антимонопольным органом было установлено, что заявка ИП Сорокина Э.Б. на участие в закупке № 12/2015 была правомерно отклонена Заказчиком по причине ее несоответствия установленным Заказчиком требованиям, в связи с чем жалоба в отношении действий Заказчика, связанных с участием ИП Сорокина Э.Б. в закупке № 12/2015, была признана необоснованной.

Однако действия Общества по установлению в пунктах 6.2.1.11, 6.2.2.16 и 6.3.11 Положения о закупках товаров, работ, услуг права Заказчика отказаться от проведения конкурентной процедуры, а также завершить конкурентную процедуру в любое время без объяснения причин, не неся при этом никакой ответственности перед участниками закупки, без заключения договора по его результатам, а также без определения условий такого отказа, нарушают часть 1 статьи 3 Закона о закупках, части 1 и 5 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

На основании части 1 статьи 1 Закона о закупках целями регулирования данного Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения

потребностей юридических лиц, указанных в части 2 настоящей статьи, в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

В соответствии с частью 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики должны руководствоваться, в том числе, принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Согласно частям 1 и 2 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, указанным Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными правовыми актами, регламентирующими правила закупки. 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 соответствии с частью 10 статьи 4 Закона о закупках сведения, определенные положением о закупке, должны быть указаны в документации о закупке.

Проанализировав Положение о закупках [ОАО «Газпром газораспределение Ярославль»](#) и документацию на открытый запрос предложений в электронной форме № 9/2015, Комиссия Ярославского УФАС пришла к выводу, что отсутствие в названных документах исчерпывающего перечня случаев, при которых заказчик вправе [отказаться от проведения конкурентной процедуры, а также завершить конкурентную процедуру в любое время \(в том числе после процедуры вскрытия конвертов и ознакомления с содержанием заявок претендентов\) без объяснения причин, а также без определения условий такого отказа](#), не соответствует принципам Закона о закупках, установленным в части 1 статьи 3 данного закона, поскольку такой отказ при отсутствии мотивированных оснований носит субъективный дискриминационный характер и может привести к злоупотреблениям со стороны организатора закупки.

[Антимонопольным органом в рамках рассмотрения настоящего дела было установлено, что на основании данного пункта о праве Заказчика на отказ либо завершение конкурентной процедуры на любом ее этапе без объяснения причин и определения условий такого отказа, Обществом было отменено шесть закупочных процедур в форме запроса предложений: № 50154 АП 552 \(извещение № 31502088350\), № 31449 АП 312 \(извещение № 31401336233\), № 26/2014-28042 \(извещение № 31401175581\), № 2/2014 \(извещение № 31400902941\), № 20296 АП 214 \(извещение № 31400833091\), а также закупка № 9/2015 \(извещение № 31501945998\), ставшая предметом рассмотрения в рамках настоящего дела, при участии в которой ИП Сорокин Э.Б. имел возможность стать победителем по ряду объявленных лотов. Учитывая, что требования пункта 6.2.2.16 Положения о закупках](#)

[распространяются на любую закупку, проводимую Обществом в форме запроса предложений, в том числе и на те закупочные процедуры, которые будут объявлены, включение в Положение о закупках ОАО «Газпром газораспределение Ярославль», пунктов 6.2.1.11, 6.2.2.16 и 6.3.11, наделяющих Заказчика правом на любом этапе отказаться от проведения запроса предложений, а также завершить конкурентную процедуру без заключения договора по его результатам в любое время, без определения условий такого отказа, нарушают положения частей 1 и 5 статьи 17 Закона о защите конкуренции, поскольку приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.](#)

Довод заявителя о том, что запрос предложений не является формой торгов и к нему не могут быть применены положения федеральных законов, касающиеся торгов, подлежит отклонению, так как Закон о закупках подразумевает заключение договоров посредством конкурентного отбора контрагентов (часть 1 статьи 1 Закона о закупках) путем оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, применяемых в равной степени ко всем участникам закупки (часть 6 статьи 3 Закона о закупках).

Согласно части 1 статьи 8 ГК РФ гражданские права и обязанности возникают из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами, а также из действий граждан и юридических лиц. Исходя из положений названной нормы права, торгами в контексте гражданского законодательства могут быть признаны закупочные процедуры, по своей правовой природе отвечающие определению "аукцион" или "конкурс", вне зависимости от того, какое наименование присвоено им организатором таких процедур.

В соответствии с частью 1 статьи 10 ГК РФ не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции. Следовательно, право Заказчика самостоятельно определять порядок и механизмы проведения закупочных процедур не освобождает его от необходимости соблюдения требований действующего законодательства и прав участников закупочных процедур. Кроме того, в системе действующего правового регулирования при проведении конкурентного отбора контрагента является недопустимым наличие у одного субъекта исключительно прав, у другого - исключительно обязанностей. Вместе с тем, согласно пункту 6.4.4. Положения о закупках [ОАО «Газпром газораспределение Ярославль» участник закупки вправе отозвать свою заявку на участие в запросе предложений только до окончания срока подачи заявок, установленного документацией. В соответствии с пунктами 6.8.1. и 6.8.2 участник, сделавший наилучшее предложение, обязан в течение установленного срока подписать договор на условиях, содержащихся в документации и заявке, в ином случае он признается уклонившимся от заключения договора.](#)

Таким образом, Положением о закупках [ОАО «Газпром газораспределение Ярославль», регулирующим отношения сторон при проведении закупочных процедур,](#) с момента окончания срока подачи заявок на участие в запросе предложений для участников закупки закреплены исключительно обязанности, в том числе по заключению договора для лица, признанного в качестве победителя закупки, и вместе с тем утверждено право Заказчика не заключать договор с победителем Закупки, отказаться от проведения закупки на любом ее этапе [без определения условий такого отказа.](#) Такое положение противоречит общим принципам гражданского законодательства и Закону о закупках, в частности

принципу равенства участников гражданских правоотношений, установленному частью 1 статьи 1 ГК РФ, а также установленному частью 1 статьи 10 ГК РФ запрету на злоупотребление правом, в том числе, путем немотивированного отказа от проведения конкурентной процедуры либо от заключения договора с ее победителем.

В соответствии с частью 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции. Согласно части 5 статьи 17 Закона о защите конкуренции положения части 1 настоящей статьи распространяются в том числе на все закупки товаров, работ, услуг, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц".

Соответственно, действия ОАО «Газпром газораспределение Ярославль» по установлению в пунктах 6.2.1.11, 6.2.2.16 и 6.3.11 Положения о закупках товаров, работ, услуг ОАО «Газпром газораспределение Ярославль», в пункте 2.6.1 документации о запросе предложений № 9/2015 права Заказчика отказаться от проведения конкурентной процедуры, а также завершить конкурентную процедуру на любом этапе ее проведения без определения мотивированных условий такого отказа, перечня объективных обстоятельств, при наступлении которых такое решение может быть принято Заказчиком, нарушают часть 1 статьи 3 Закона о закупках, части 1 и 5 статьи 17 Закона о защите конкуренции, привели к негативным последствиям для конкуренции при проведении закупочной процедуры № 9/2015, а также могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении ОАО «Газпром газораспределение Ярославль» иных закупок в форме запроса предложений.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, пунктом 2 части 1 статьи 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

р е ш и л а:

1. Признать действия ОАО «Газпром газораспределение Ярославль» нарушающими части 1, 5 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Выдать ОАО «Газпром газораспределение Ярославль» обязательное для исполнения предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно: об устранении нарушений при проведении торгов и необходимости приведения Положения о закупках в соответствие с требованиями Закона о закупках.

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

Председатель Комиссии А.В. Ширков

Члены Комиссии Е.В. Гудкович

С.В. Гаврилов