

Заявителю:

ИП С. А.Г.

Заказчику:

ФГБНУ «ФНЦ агроэкологии РАН»

Пе

РЕШЕНИЕ
по делу № 034/10/18.1-421/2022

23 мая 2022 года

Волгоград

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области по контролю за соблюдением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Комиссия) в составе:

«...» – председателя Комиссии, заместителя руководителя Управления;

«...» – члена Комиссии, заместителя начальника отдела контроля монополистической деятельности и торговли;

«...» – член Комиссии, главного специалиста-эксперта отдела контроля монополистической деятельности и торговли,

рассмотрев в соответствии со статьёй 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее также – Закон о защите

конкуренции), частями 10–13 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее также – Закон о закупках) жалобу ИП С.А.Г. вх. № «...» от 11.05.2022 на действия заказчика – федерального государственного бюджетного научного учреждения «Федеральный научный центр агроэкологии, комплексных мелиораций и защитного лесоразведения Российской академии наук» при проведении запроса котировок в электронной форме по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств ФНЦ агроэкологии РАН (извещение о проведении закупки № 32211302770 размещено на официальном сайте ЕИС 11.04.2022), при участии в заседании Комиссии:

– представителей ИП С.А.Г. – «...» по доверенности № «...» от 07.05.2022, «...» по доверенности № «...» от 07.05.2022,

– представителей ФГБНУ «ФНЦ агроэкологии РАН» – «...» по доверенности № «...» от 28.10.2021, «...» по доверенности № «...» от 18.05.2022,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области (далее – Волгоградское УФАС России, Управление) поступила жалоба ИП С.А.Г. вх. № «...» от 11.05.2022 на действия заказчика – ФГБНУ «ФНЦ агроэкологии РАН» при проведении запроса котировок в электронной форме по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств ФНЦ агроэкологии РАН.

Извещение о проведении закупки № 32211302770 размещено на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – ЕИС) 11.04.2022.

В соответствии с правилами п. 1 ч. 1 ст. 18.1 Федерального закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов или 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 Законом 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.

В силу ч. 4 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции обжалование действий (бездействия) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии в антимонопольный орган в порядке, установленном данной статьей, допускается не позднее десяти дней со дня подведения итогов торгов либо в случае, если предусмотрено размещение результатов торгов на сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», со дня такого размещения, за исключением случаев, предусмотренных Законом о защите конкуренции.

В соответствии с ч. 5 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции в случае, если заключение договора не осуществлено по результатам торгов, либо в случае признания торгов несостоявшимися обжалование действий (бездействия) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии в антимонопольный орган в порядке, установленном настоящей статьей, допускается в течение трех месяцев со дня подведения итогов торгов либо в случае, если предусмотрено размещение результатов торгов на сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», со дня такого размещения.

Согласно ч. 2 ст. 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.

Таким образом, заявителями жалобы могут выступать лица, подавшие заявки на участие в торгах. Для случаев нарушения нормативных требований к распространению информации о торгах установлен расширенный круг заявителей, в который включены любые заинтересованные лица, чьи права или законные интересы могут быть нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

Жалоба ИП С.А.Г. принята к рассмотрению Волгоградским УФАС России (уведомление от 13.05.2022 исх. № «...»).

Уведомлением исх. № «...» от 18.05.2022 Комиссией объявлен перерыв в рассмотрении дела до 20.05.2022 09 часов 15 минут.

Исследовав имеющиеся в материалах дела по жалобе документы и сведения, а также доводы лиц, участвующих в рассмотрении жалобы, Комиссия пришла к следующим выводам относительно обстоятельств дела.

Согласно ч. 1 ст. 2 Закона о закупках 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 (далее - положение о закупке).

Положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок определения и обоснования начальной (максимальной) цены договора, цены договора, заключаемого с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), включая порядок определения формулы цены, устанавливающей правила расчета сумм, подлежащих уплате заказчиком поставщику (исполнителю, подрядчику) в ходе исполнения договора (далее - формула цены), определения и обоснования цены единицы товара, работы, услуги, определения максимального значения цены договора, порядок подготовки и осуществления закупок способами, указанными в частях 3.1 и 3.2 статьи 3 настоящего Федерального закона, порядок и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения (ч. 2 ст. 2 Закона о закупках).

ФГБНУ «ФНЦ агроэкологии РАН» при осуществлении закупочной деятельности руководствуется Положением о закупке товаров, работ и услуг для нужд ФГБНУ «ФНЦ агроэкологии РАН», утв. заместителем Министра науки и высшего образования Российской Федерации «...» 25.04.2022 (далее – Положение).

Согласно п. 1-6 главы VI указанного Положения:

1. Договор по результатам закупки, за исключением запроса ofert и закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), заключается не ранее чем через десять дней и не позднее чем через двадцать дней с даты размещения в Единой информационной системе итогового протокола, составленного по результатам закупки. В случае необходимости одобрения органом управления Заказчика в соответствии с законодательством Российской Федерации заключения договора или в случае обжалования в антимонопольном органе действий (бездействия) Заказчика, комиссии, оператора электронной площадки договор должен быть заключен не позднее чем через пять дней с даты указанного одобрения или с даты вынесения решения антимонопольного органа по результатам обжалования действий (бездействия) Заказчика, комиссии, оператора электронной площадки.

2. В случае если договор по результатам закупки в электронной форме заключается с использованием программно-аппаратных средств электронной площадки, Заказчик направляет проект договора участнику, с

которым такой договор заключается, в течение пяти дней со дня размещения в Единой информационной системе итогового протокола. Последующий обмен электронными документами между Заказчиком и участником закупки при заключении договора осуществляется в трехдневный срок с соблюдением общего срока для заключения договора, предусмотренного настоящим пунктом Положения о закупке.

3. Договор с участником закупки, обязанным заключить договор, заключается после предоставления таким участником обеспечения исполнения договора, соответствующего требованиям документации о закупке, извещения о проведении запроса котировок (если требование о предоставлении обеспечения исполнения договора было предусмотрено Заказчиком в документации о закупке, извещении о проведении запроса котировок).

4. В случае если участник закупки, обязанный заключить договор, не предоставил Заказчику в срок, установленный Заказчиком, подписанный им договор, либо не предоставил надлежащее обеспечение исполнения договора, такой участник признается уклонившимся от заключения договора. В случае уклонения участника закупки от заключения договора внесенное обеспечение оферты не возвращается (если требование о предоставлении обеспечения оферты было предусмотрено Заказчиком в документации о закупке).

5. В случае если участник закупки, обязанный заключить договор, признан уклонившимся от заключения договора, Заказчик вправе заключить договор с участником закупки, заявке / оферте которого присвоен следующий порядковый номер.

11.04.2022 ФГБНУ «ФНЦ агроэкологии РАН» в ЕИС размещено извещение о проведении запроса котировок в электронной форме по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств ФНЦ агроэкологии РАН № 32211302770, утв. директором ФГБНУ «ФНЦ агроэкологии РАН» «...»

Пунктом 33 Приложения № 1 указанного извещения установлено следующее:

1. Договор по результатам закупки заключается не ранее чем через 10 дней и не позднее чем через 20 дней с даты размещения в единой информационной системе итогового протокола, составленного по результатам закупки. В случае необходимости одобрения органом управления Заказчика в соответствии с законодательством Российской Федерации заключения договора или в случае обжалования в антимонопольном органе действий (бездействия) Заказчика, комиссии, оператора электронной площадки договор должен быть заключен не позднее чем через пять дней с даты указанного одобрения или с даты вынесения решения антимонопольного органа по результатам обжалования действий (бездействия) Заказчика, комиссии, оператора электронной площадки.

2. Договор по результатам запроса котировок в электронной форме заключается с использованием программно-аппаратных средств электронной площадки и должен быть подписан электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени соответственно участника закупки, Заказчика.

Заказчик направляет проект договора участнику, с которым такой договор заключается, в течение пяти дней со дня размещения в единой информационной системе итогового протокола. Последующий обмен электронными документами между Заказчиком и участником закупки при заключении договора осуществляется в трехдневный срок с соблюдением общего срока для заключения договора, предусмотренного настоящим пунктом.

3. В течение 10 дней со дня размещения итогового протокола победитель подписывает договор.

4. Договор с участником закупки, обязанным заключить договор, заключается после предоставления таким участником обеспечения исполнения договора, соответствующего требованиям извещения о проведении запроса котировок (если требование о предоставлении обеспечения исполнения договора было предусмотрено Заказчиком в извещении о проведении запроса котировок).

5. В случае если участник закупки, обязанный заключить договор, не предоставил Заказчику в срок, установленный заказчиком, подписанный им договор, либо не предоставил надлежащее обеспечение исполнения договора, такой участник признается уклонившимся от заключения договора.

6. В случае если участник закупки, обязанный заключить договор, признан уклонившимся от заключения договора, Заказчик вправе заключить договор с участником закупки, заявке которого присвоен следующий порядковый номер.

7. Сведения об участниках закупки, уклонившихся от заключения договоров, а также о поставщиках (исполнителях, подрядчиках), с которыми договоры по решению суда расторгнуты в связи с существенным нарушением ими договоров, направляются Заказчиком в реестр недобросовестных поставщиков в порядке, предусмотренном нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, принятым на основании части 3 статьи 5 Федерального закона № 223-ФЗ.

19.04.2022 ФГБНУ «ФНЦ агроэкологии РАН» опубликован протокол подведения итогов процедуры № 32211302770, по результатам которого принято решение заключить договор с ИП С.А.Г.

Согласно п. 9 указанного протокола договор заключается на условиях,

предусмотренных документацией о проведении процедуры, по начальной цене договора, указанной в извещении о проведении процедуры, или по цене договора, согласованной с участником процедуры.

22.04.2022 ФГБНУ «ФНЦ агроэкологии РАН» направлен ИП С.А.Г. проект договора. По мнению заказчика, крайний срок подписания договора победителем истек 30.04.2022. Проект договора размещен заказчиком на электронной площадке 22.04.2022 в 12 часов 38 минут (по московскому времени).

Как указывает заявитель, согласно информации на электронной площадке регламентированный срок подписания договора, заключаемого по результатам закупки № 32211302770, начинался с 30.04.2022 и истек 09.05.2022.

ИП С.А.Г. проект договора был подписан ЭЦП 05.05.2022 в 10:53:08 (по московскому времени).

ФГБНУ «ФНЦ агроэкологии РАН» 06.05.2022 в 15:37 опубликован протокол № 1 об уклонении участника закупки от заключения договора на техническое обслуживание и ремонт автотранспортных средств ФНЦ агроэкологии РАН от 05.05.2022, составленный и подписанный в 11 часов 00 минут (по московскому времени).

Согласно указанному протоколу основанием для признания победителя открытого запроса котировок в электронной форме уклонившимся от заключения договора является пп. 5 п. 33 Приложения № 1 к извещению о проведении открытого запроса котировок в электронной форме, а также пункт 4 главы VI Положения. 19.04.2022 был подписан протокол подведения итогов процедуры № 32211302770 от 19.04.2022, согласно которому, победителем стал участник закупки с номером заявки 824871 как предложившей наиболее низкую цену договора. Участником закупки, подавшим заявку с номером 824871 является ИП С.А.Г. Заказчиком 22.04.2022 победителю был направлен проект договора. Крайний срок подписания договора победителем, в соответствии с пп. 3 п. 33 Приложения № 1 к извещению, был 30.04.2022. В свою очередь победителем по состоянию на 05.05.2022 не подписан проект договора. Согласно пп. 5 п. 33 Приложения № 1 к извещению о проведении открытого запроса котировок в электронной форме участник закупки считается уклонившимся от заключения договора, а также пункта 4 главы VI Положения.

В то же время, несмотря на размещение заказчиком в ЕИС протокола № 1 об уклонении участника закупки от 05.05.2022 – 06.05.2022 в 15:37, между ФГБНУ «ФНЦ агроэкологии РАН» и ООО «Стелла» (со вторым участником) заключен договор № 159 на техническое обслуживание и ремонт автотранспортных средств ФНЦ агроэкологии РАН. Указанный договор подписан со стороны ООО «Стелла» 05.05.2022 в 17:19:09, со стороны ФГБНУ «ФНЦ агроэкологии РАН» 06.05.2022 в 13:41:52.

В соответствии с п. 15 ст. 3.2 Закона о закупках договор по результатам конкурентной закупки заключается не ранее чем через десять дней и не позднее чем через двадцать дней с даты размещения в единой информационной системе итогового протокола, составленного по результатам конкурентной закупки. В случае необходимости одобрения органом управления заказчика в соответствии с законодательством Российской Федерации заключения договора или в случае обжалования в антимонопольном органе действий (бездействия) заказчика, комиссии по осуществлению конкурентной закупки, оператора электронной площадки договор должен быть заключен не позднее чем через пять дней с даты указанного одобрения или с даты вынесения решения антимонопольного органа по результатам обжалования действий (бездействия) заказчика, комиссии по осуществлению конкурентной закупки, оператора электронной площадки.

Таким образом, в соответствии с п. 15 ст. 3.2 Закона о закупках и пп. 1 п. 33 Приложения № 1 к извещению, договор должен быть подписан не ранее чем через 10 дней с даты размещения итогов протокола, то есть с 19.04.2022 по 29.04.2022 действовал запрет на подписание договора. Следовательно, указанный запрет на подписание договора закончился 30.04.2022, и только начиная с 30.04.2022 и заканчивая 09.05.2022, стороны имели право подписать договор. В связи с тем, что 30.04.2022, 01.05.2022, 02.05.2022, 03.05.2022 являлись выходными и праздничными днями, начало срока заключения договора приходится на 04.05.2022.

Комиссией установлено, что установление в пп. 3 п. 33 Приложения № 1 к извещению срока подписания договора в течение 10 дней со дня размещения итогового протокола не соответствует п. 15 ст. 3.2 Закона о закупках.

В данном случае Заказчик требования части 15 статьи 3.2 Закона о закупках проигнорировал, установив срок подписания договора в течение 10 дней со дня размещения итогового протокола.

Следовательно, подписание со стороны ИП С.А.Г. договора 05.05.2022 является правомерным, не противоречащим законодательству.

Закон о закупках является рамочным и в полной мере не регулирует всего комплекса правоотношений в сфере закупок субъектами, в нем поименованными. В соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, названным 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 упомянутой нормы правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

Таким образом, положение о закупках не является единственным правовым

актом, регламентирующим деятельность заказчиков. В этой связи разрабатываемые заказчиками со специальной правосубъектностью положения о закупках не могут и не должны противоречить действующему законодательству, а право заказчиков устанавливать особенности проведения закупочных процедур не освобождает их от необходимости соблюдения действующего законодательства, прав и законных интересов участников как более слабой стороны в правоотношениях.

Гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений (пункт 1 статьи 1 Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ)).

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, заказчики руководствуются принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Учитывая наличие в рассматриваемых правоотношениях и публично-правовых элементов, действующее законодательство предъявляет к заказчику повышенные требования при проведении закупочных процедур.

Поскольку положение о закупках не является нормативным правовым актом (его законность не презюмируется), следует признать, что оно должно применяться в той мере, в которой не противоречит действующему законодательству. Изменять правовое регулирование, установленное нормами ГК РФ, положение о закупках не может.

В соответствии с п. 15 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.05.2018, заключение договора по результатам закупки до истечения десятидневного срока обжалования действий (бездействия) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии (часть 4 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции) свидетельствует о злоупотреблении правом со стороны заказчика.

Согласно пунктам 3, 4 статьи 1 ГК РФ при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно; никто не вправе извлекать преимущество из своего незаконного или недобросовестного поведения.

Оценивая действия сторон как добросовестные или недобросовестные, следует исходить из ожидаемого поведения любого участника гражданского оборота, учитывающего права и законные интересы другой стороны, содействующего ей в том числе в получении необходимой информации. По общему правилу пункта 5 статьи 10 ГК РФ добросовестность участников

гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются, пока не доказано иное (пункт 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела 1 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»).

Сама по себе возможность оперативного оспаривания закупки требует от добросовестных заказчика и победителя закупки ожидания истечения срока на обжалование, установленного частью 4 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции. Заключение заказчиком в такой ситуации договора с победителем закупки свидетельствует о заведомо недобросовестном поведении, в силу чего, на основании статьи 10 и части 2 статьи 168 ГК РФ, заключенный ими договор является ничтожным.

Аналогичная позиция содержится в определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 02.02.2016 № 309-КГ15-14384 по делу № А60-28335/2014, а именно установление в Положении о закупках срока заключения договора по результатам закупки, не учитывающего закрепленной в Законе о закупке и Законе о защите конкуренции процедуры административного контроля со стороны антимонопольного органа, фактически исключает применение оперативных мер, предусмотренных статьей 18.1 Закона о защите конкуренции, лишает обращение с соответствующей жалобой какого-либо юридического смысла, а потому направлено против прав участников закупки.

В силу требований статьи 10 ГК РФ не допускается осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом).

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации полагает, что в силу требований вышеуказанных положений действующего законодательства разрабатываемое участником закупки Положение о закупках не должно вступать в противоречие с Законом о защите конкуренции в соответствующей части, а напротив, призвано обеспечивать реализацию права на защиту в административном порядке путем установления соответствующего порядка заключения договоров по результатам торгов.

На основании вышеизложенного, Комиссия приходит к выводу об обоснованности жалобы ИП С.А.Г. и нарушении ФГБНУ «ФНЦ агроэкологии РАН» требований п. 15 ст. 3.2 Закона о закупках.

В соответствии с частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения жалобы по существу комиссия антимонопольного органа принимает решение о признании жалобы обоснованной или необоснованной и в случае, если жалоба признана обоснованной, либо в случае установления иных не являющихся предметом

обжалования нарушений (нарушений порядка организации и проведения торгов, заключения договоров по результатам торгов или в случае признания торгов несостоявшимися) принимает решение о необходимости выдачи предписания, предусмотренного пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции.

Учитывая характер установленных нарушений заказчика, Комиссия приходит к выводу об обоснованности жалобы ИП С.А.Г., а также о необходимости выдачи предписания, предусмотренного пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, путём отмены протокола № 1 об уклонении участника закупки от заключения договора на техническое обслуживание на ремонт автотранспортных средств ФНЦ агроэкологии РАН от 05.05.2022.

На основании изложенного, руководствуясь ч. 20 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ИП С.А.Г. на действия заказчика – ФГБНУ «ФНЦ агроэкологии РАН» при проведении запроса котировок в электронной форме по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств ФНЦ агроэкологии РАН (извещение о проведении закупки № 32211302770 размещено на официальном сайте ЕИС 11.04.2022), обоснованной.

2. Признать заказчика – ФГБНУ «ФНЦ агроэкологии РАН» нарушившим требование п. 15 ст. 3.2 Закона о закупках.

3. Выдать заказчику – ФГБНУ «ФНЦ агроэкологии РАН» обязательное для исполнения предписание, предусмотренное пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, путём отмены протокола № 1 об уклонении участника закупки от заключения договора на техническое обслуживание на ремонт автотранспортных средств ФНЦ агроэкологии РАН от 05.05.2022 при проведении запроса котировок в электронной форме по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств ФНЦ агроэкологии РАН (извещение о проведении закупки № 32211302770 размещено на официальном сайте ЕИС 11.04.2022).

Председатель Комиссии:

«...»

Члены комиссии:

«...»

«...»