

при участии представителей ООО «СпецСтройПроект» и ОАО «РЖД»

рассмотрев жалобу ООО «СпецСтройПроект» (далее - Заявитель) на действия ОАО «РЖД» (далее - Заказчик) при проведении аукциона с ограниченным участием в электронной форме на право заключения договора, на выполнение работ по текущему ремонту помещений административных зданий ОАО «РЖД» (реестровый № 32110007788), 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, мотивированная несогласием с содержанием протокола и незаключению договора с заявителем.

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, оператора 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 требованиям пункта 1 части 10 статьи 3 Закона о закупках.

В соответствии с доводами жалобы, основания для обращения Заявитель указывает несогласие с незаключением договора с единственным участником закупки, а также несогласие с содержанием протокола.

Согласно части 13 статьи 3.2 Закона о закупках протокол, составляемый в ходе осуществления конкурентной закупки (по результатам этапа конкурентной закупки), должен содержать следующие сведения: дата подписания протокола; количество поданных на участие в закупке (этапе закупки) заявок, а также дата и время регистрации каждой такой заявки; результаты рассмотрения заявок на участие в закупке (в случае, если этапом закупки предусмотрена возможность рассмотрения и отклонения таких заявок) с указанием в том числе: количество заявок на участие в закупке, которые отклонены; оснований отклонения каждой заявки на участие в закупке с указанием положений документации о закупке, извещения о проведении запроса котировок, которым не соответствует такая заявка; результаты оценки заявок на участие в закупке с указанием итогового решения комиссии по осуществлению закупок о соответствии таких заявок требованиям документации о закупке, а также о присвоении таким заявкам значения по каждому из предусмотренных критериев таких заявок (в случае, если этапом конкурентной закупки предусмотрена оценка таких заявок); причины, по которым конкурентная закупка признана несостоявшейся, в случае ее признания таковой; иные сведения в случае, если необходимость их указания в протоколе предусмотрена положением о закупке.

В протоколе рассмотрения аукционных заявок от 07.04.2021 № 8/АОЭ-АХУ/21/1 содержатся все сведения, предусмотренные частью 13 статьи 3.2 Закона о закупках.

Так, например, в пункте 1.2.1 Протокола указано, что соответствует обязательным требованиям аукционной документации, представленные документы, предусмотренные пунктом 3.11.7 аукционной документации следующие участники: - по лоту № 1: участник № 1; - по лоту № 2: участник № 1.

В пункте 1.3.1 протокола указано, что по итогам рассмотрения экспертной группой заявок участников, представленных для учета в аукционе с ограниченным участием № 8/АОЭ-АХУ/21 по лотам на соответствие заявок участников требованиям технического задания аукционной документации, наличие и соответствие представленных в составе заявки документов требованиям технического задания аукционной документации установлено, что отклоненных заявок нет.

Таким образом, довод Заявителя об отсутствии указания в Протоколе информации о его соответствии требованиям закупочной документации признается Комиссией необоснованным.

В части довода Заявителя о незаключении договора с единственным участником. Заявитель указывает на неправомерное незаключение со стороны Заказчика договора с Заявителем по результатам проведения Закупки, поскольку по

результатам рассмотрения заявок участников, заявка Заявителя признана соответствующей требованиям Конкурсной документации из чего презюмируется, что Заявитель является победителем, а равно с ним подлежит заключению договор по результатам проведения Закупки. Также на заседании установлено, что по лоту №1, где также только единственный участник договор был заключен, несмотря на то, что процедура также признана несостоявшейся. Заказчик же в части отказа ссылается на положение о закупках.

В соответствии с ч. 15 статьи 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.

Проводимая закупка заказчика является конкурентной в соответствии с требованиями статьи 3.2 Закона о закупках.

Таким образом, Законом о закупках предусмотрено, что после размещения в Единой информационной системе итогового протокола договор подлежит заключению, при этом Закон о закупках не предусматривает исключений в виде признания процедуры несостоявшейся.

Вместе с тем Положение о закупках заказчика 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, на что ссылается Заявитель, не освобождает их от необходимости соблюдения действующего законодательства, прав и законных интересов участников как более слабой стороны в правоотношениях.

На заседании Комиссии установлено следующее.

Согласно части 1 статьи 2 Закона о закупках названный закон устанавливает, 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 данной статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

В соответствии с частью 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 соответствии с протоколом подведения итогов конкурса заявка заявителя признана соответствующей как обязательным, так и квалификационным требованиям, однако Конкурс признан несостоявшимся в связи с тем, что по результатам рассмотрения вторых частей заявок была допущена 1 заявка на участие в Конкурсе. При этом итоговый протокол не содержит ссылок на

последствия признания закупки несостоявшейся, иные процессуальные действия Заказчиком не совершены, договор не был заключен.

Гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений (пункт 1 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ). Согласно пункту 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.

В случае выражения (реализации) волеизъявления на возникновение гражданских прав и обязанностей в рамках правоотношений, урегулированных нормами ГК РФ, выбранная форма реализации должна соответствовать всем предусмотренным законом требованиям к содержанию этих правоотношений.

Следовательно, лицо, реализуя свои субъективные права в урегулированных законом правоотношениях, должно соблюдать все предусмотренные законом требования к их реализации. При этом волеизъявление на реализацию прав в конкретном правоотношении будет регулироваться нормами права, предусмотренными для данного правоотношения, вне зависимости от того, как оно названо. Оценка положений закупочной документации позволяет прийти к выводу, что проведенная Заказчиком процедура удовлетворяет понятию «торги» в контексте гражданского и антимонопольного законодательства.

В соответствии с частью 1 статьи 447 ГК РФ договор заключается с лицом, выигравшим торги.

Положениями статей 447-448 названного кодекса не предусмотрено права отказаться от заключения договора с победителем. Согласно части 4 статьи 447 ГК РФ торги (в том числе электронные) проводятся в форме аукциона, конкурса или в иной форме, предусмотренной законом.

Положения приведенной нормы не могут быть истолкованы в качестве исключения «иных форм» из числа торгов. Принимая во внимание ссылку заявителя на самостоятельное определение им формы отбора контрагента, следует отметить, что, положениями статей 447-448 ГК РФ не предусмотрено права отказаться от заключения договора с победителем, поскольку возможность проведения торгов в формах иных, помимо конкурса и аукциона, не снимает с заказчиков обязанности по заключению договора с победителем торговой процедуры; исключений для таких форм отбора контрагента действующим ГК РФ не установлено.

В этой связи положения ГК РФ, регулирующие проведение торгов, в полной мере применяются к иным торгово-закупочным процедурам, основанным на конкурентном отборе контрагента, предложение которого в наибольшей степени удовлетворяет потребностям заказчика.

Проводимая заказчиком конкурентная процедура является торгами. В свою очередь предусмотренный заказчиком механизм, оставляющий за собой право отказываться от заключения договора, нарушает баланс частных и публичных интересов, законодательно закрепленный принцип равенства участников гражданских правоотношений, поскольку создает незаконные, необоснованные преимущества для Заказчика, обладающего правом немотивированно отказаться

от заключения договора с победителем. Комиссия обращает внимание, что в рамках лота № 1 Закупки при наличии аналогичных обстоятельств (процедура признана несостоявшейся в связи с 1 допущенным участниками), между Заказчиком и участником 13.04.2021 заключен договор № ОВ.0099.21р, что прямо свидетельствует о неравном подходе со стороны Заказчика к участникам Закупки и, соответственно, о несоблюдении последних принципов закупочной деятельности, установленных п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках

Относительно довода Заказчика о ненадлежащем исполнении Заявителем обязательств по ранее заключенным договорам с РЖД, Комиссия отмечает, что в целях защиты Заказчика от лица, ненадлежащим образом исполняющего свои обязательства, законодателем введен институт публично-правовой ответственности в виде включения сведений о таких лицах в реестр недобросовестных поставщиков. В соответствии с ч. 2 ст. 5 Закона о закупках в реестр недобросовестных поставщиков включаются 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. Таким образом, в случае выявления в действиях контрагента факта ненадлежащего исполнения обязательств (недобросовестного поведения), Заказчику необходимо обращаться в суд с целью получения надлежащей оценки действий обеих сторон по договору для возможности последующих процессуальных действий по расторжению договора.

В то же время, для победителя предусмотрена обязанность по заключению договора, а также неблагоприятные последствия в виде включения сведений в реестр недобросовестных поставщиков.

Из положений пункта 4 статьи 447 ГК РФ не следует, что при проведении торгов в иной, помимо конкурса и аукциона форме, у организатора отпадает обязанность по заключению договора с победителем.

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 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.

Нормы, предусмотренные Положением о закупках и закупочной документацией в части наделения Заказчика правом отказаться от заключения договора, противоречат требованиям статей 1, 10, 447 ГК РФ, статей 3, 4 Закона о закупках, в связи с чем не подлежат применению и не могут являться основанием для отказа от заключения договора с обществом. Применению подлежат нормы действующего законодательства, регулирующие порядок проведения торгов и заключения договоров.

Оценивая положения Конкурсной документации, Комиссия соглашается с Заявителем, что предусмотренный Заказчиком механизм нарушает баланс частных и публичных интересов, законодательно закрепленный принцип равенства участников гражданских правоотношений, поскольку создает необоснованные преимущества для заказчика, обладающего правом немотивированно отказаться от заключения договора с победителем.

Названный правовой подход соответствует судебной практике Арбитражного суда Московского округа от 05.04.2021 по делу № А40/318525/19.

В связи с чем, процедура закупки подлежит завершению по правилам пункта 1 статьи 447 ГК РФ. В системе действующего правового регулирования при проведении конкурентного отбора контрагента является недопустимым наличие у одного субъекта исключительно прав, у другого — исключительно обязанностей.

Однако из протоколов, составленных в ходе проведения закупочной процедуры следует, что заявка Заявителя была признана соответствующей как по результатам рассмотрения первых, так и вторых частей, в связи с чем договор подлежал заключению с Заявителем как с единственным допущенным участником. Таким образом, вышеуказанный довод Заявителя признается обоснованным.

Руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «СпецСтройПроект» (ИНН 6670357399) на действия

ОАО «РЖД» (ИНН: 7708503727) частично обоснованной.

2. Установить в действиях Заказчика нарушение пункта 2 части 1 статьи 3, части 15 статьи 3.2 Закона о закупках, пункта 1 статьи 447 ГК РФ.
3. Выдать обязательное к исполнению предписание при проведении закупки **№ 32110007788 лот № 2**.
4. **Снять ограничение** наложенные письмом **Московского УФАС № ЕО/20826/21 от 13.04.2021, в отношении лота № 1 реестровый № 32110007788**, в связи с тем, что указанный лот не является предметом обжалования.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия. членов Комиссии: **РЕШЕНИЕ**

по делу № 077/07/00-6200/2021 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

19.04.2021 г. Москва

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

Председательствующего: