

## Решение № 055/07/3-455/2021

### о признании жалобы обоснованной

12.05.2021

Омск

Г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Омской области (далее – Омское УФАС России) по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее – Комиссия Омского УФАС России) в составе:

<...>- заместителя начальника управления, председателя Комиссии;

<...> – начальника отдела контроля органов власти, члена комиссии;

<...> - главного специалиста-эксперта отдела контроля органов власти, члена комиссии;

<...> – ведущего специалиста-эксперта отдела контроля органов власти, члена комиссии,

рассмотрев в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), жалобу ФГУП «УВО Минтранса России» в лице Сибирского филиала ФГУП «УВО Минтранса России» (далее – Заявитель) на действия ОАО «Омский аэропорт» (далее также Заказчик, Ответчик) при проведении открытого запроса предложений в электронной форме на оказание услуг по охране объекта (периметровое ограждение международного аэропорта Омск (Центральный) имени Д.М. Карбышева) (извещение № 32110053154 размещено на сайте [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru)) (далее – Закупка, запрос предложений),

при участии представителя ОАО «Омский аэропорт»: <...>,

при участии представителей ФГУП «УВО Минтранса России» в лице Сибирского филиала ФГУП «УВО Минтранса России»: <...>; <...>; <...>,

УСТАНОВИЛА:

1. В Омское УФАС России поступила жалоба ФГУП «УВО Минтранса России» в лице Сибирского филиала ФГУП «УВО Минтранса России» (вх. 4275э от

27.04.2021), которое полагает, что ОАО «Омский аэропорт» неправомерно отказалось от заключения с ним договора по результатам запроса предложений.

В обоснование своей позиции Заявитель указывает, что на участие в закупке поступило 2 заявки: ООО «Агентство авиационной безопасности», ФГУП «УВО Минтранса России». Заявка ООО «Агентство авиационной безопасности» была отклонена, а заявка ФГУП «УВО Минтранса России» была признана соответствующей требованиям документации запроса предложений. Однако, единая комиссия по осуществлению закупок приняла решение признать запрос предложений несостоявшимся и рекомендовать Заказчику провести повторную закупку.

Заявитель считает отказ Заказчика от заключения договора с единственным допущенным участником неправомерным и необоснованным.

На основании вышеизложенного, ФГУП «УВО Минтранса России» в лице Сибирского филиала ФГУП «УВО Минтранса России» просит признать его жалобу обоснованной, провести проверку по изложенным в жалобе фактам, обязать Заказчика заключить договор с единственным участником закупки, восстановить законные права заявителя, выдать Заказчику предписание об устранении нарушений.

2. В соответствии с уведомлением Омского УФАС России от 29.04.2021 № 05-4320 ОАО «Омский аэропорт» представлены пояснения относительно фактов, изложенных в жалобе Заявителя, а также копии запрашиваемых документов.

На заседании Комиссии 12.05.2021 представитель Ответчика с доводами жалобы Заявителя не согласился, высказался согласно возражениям ОАО «Омский аэропорт» на жалобу ФГУП «УВО Минтранса России» в лице Сибирского филиала ФГУП «УВО Минтранса России», отметив, что в соответствии с частью 22 статьи 3.2 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках) под запросом предложений понимается форма торгов, при которой победителем запроса предложений признается участник конкурентной закупки, заявка на участие в закупке которого в соответствии с критериями, определенными в документации о закупке, наиболее полно соответствует требованиям документации о закупке и содержит лучшие условия поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Заказчик пояснил, что заявка Заявителя на участие в запросе предложений хоть и была признана соответствующей требованиям документации о закупке, но не содержала лучшие условия оказания услуг в части ценового предложения.

В связи с вышеизложенным, представитель Ответчика считает действия ОАО «Омский аэропорт» законными, просит признать жалобу Заявителя

необоснованной, в удовлетворении требований отказать.

**3.** Из представленных материалов и информации, размещенной на официальном сайте [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – официальный сайт), Комиссией Омского УФАС России установлено, что на официальном сайте 04.03.2021 ОАО «Омский аэропорт» разместило извещение о проведении запроса предложений в электронной форме.

Максимальная цена договора: 938 399, 00 рублей, в том числе НДС.

Согласно извещению о проведении запроса предложений в электронной форме прием заявок на участие в закупке осуществлялся Ответчиком с 05.03.2021 по 17.03.2021 в 08:00 час.

Дата подведения итогов Закупки – 19.03.2021.

На 12.05.2021 закупка завершена.

**4.** Рассмотрев жалобу Заявителя, представленные Ответчиком документы, заслушав доводы представителей сторон, Комиссия признала жалобу **обоснованной**, исходя из следующего.

В силу пункта 4.2 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган рассматривает жалобы на нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с частями 1, 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции 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», 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 соответствии с частью 10 статьи 3 Закона о закупках любой участник закупки вправе обжаловать в антимонопольном органе в порядке, установленном статьей 18.1 Закона о защите конкуренции, 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 случаях, установленных частью 10 статьи 3 Закона о закупках.

При этом в соответствии с частью 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.

Из вышеназванных норм следует, что обжаловать действия (бездействия) субъектов контроля Закона о закупках по основаниям, предусмотренным частью 10 статьи 3 Закона о закупках вправе любые лица, чьи права и законные интересы нарушены неправомерными действиями (бездействием) субъектов контроля Закона о закупках.

В соответствии с частью 5 статьи 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.

В силу части 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг *заказчики руководствуются* Конституцией Российской Федерации, *Гражданским кодексом Российской Федерации*, Законом о закупках, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 статьи 2 Закона о закупках правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

При проведении Закупки О А О «Омский аэропорт» руководствовалось Положением о закупках товаров, работ, услуг ОАО «Омский аэропорт», утвержденным Советом директоров ОАО «Омский аэропорт» (протокол № 7/2018 от 24.12.2018) (далее - Положение о закупках).

В соответствии с частью 22 статьи 3.2 Закона о закупках *под запросом*

*предложений* в целях Закона о закупках понимается форма торгов, при которой победителем запроса предложений признается участник конкурентной закупки, заявка на участие в закупке которого в соответствии с критериями, определенными в документации о закупке, наиболее полно соответствует требованиям документации о закупке и содержит лучшие условия поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг.

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

Как следует из материалов настоящего дела, протоколом № 019-1 подведения итогов открытого запроса предложений в электронной форме от 19.03.2021 заявка ФГУП «УВО Минтранса России» была признана соответствующей требованиям документации запроса предложений.

В связи с тем, что только ФГУП «УВО Минтранса России» было признано соответствующим требованиям документации о запросе предложений, Закупка признана несостоявшейся. Единой комиссией по осуществлению закупок принято решение рекомендовать Заказчику провести повторную закупку на право заключения договора оказания услуг по охране объекта (периметровое ограждение международного аэропорта Омск (Центральный) имени Д.М. Карбышева).

Установлено, что 07.04.2021 ОАО «Омский аэропорт» разместило новое извещение о проведении открытого запроса предложений в электронной форме на оказание услуг по охране объекта (периметровое ограждение международного аэропорта Омск (Центральный) имени Д.М. Карбышева) (извещение № 32110166231).

Отказывая в заключении договора с ФГУП «УВО Минтранса России», Заказчик руководствовался пунктом 8.6.10.4 Положения о закупках, в соответствии с которым в случае, если решением единой комиссии по осуществлению закупок признан соответствующим требованиям документации о запросе предложений только один участник, запрос предложений признается несостоявшимся. При этом Заказчик вправе заключить договор с единственным участником запроса предложений, принять решение о проведении прямой закупки (закупка у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя) по основаниям, предусмотренным положением о закупке, *или осуществить повторное проведение процедуры закупки).*

Вместе с тем, ОАО «Омский аэропорт» не учтено следующее.

В соответствии с пунктом 8.6.1 Положения о закупках запрос предложений проводится в соответствии с частью статьи 437 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ), согласно которой реклама и иные

предложения, адресованные неопределенному кругу лиц, рассматриваются как приглашение делать оферты, если иное прямо не указано в предложении.

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, которые хотя и не предусмотрены законом или такими актами, но в силу общих начал и смысла гражданского законодательства порождают гражданские права и обязанности.

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 должно регулироваться соответствующими нормами права, предусмотренными для данного правоотношения.

Комиссия считает, что проведенный Заказчиком запрос предложений соответствует понятию «торги» в контексте гражданского и антимонопольного законодательства.

Согласно части 2 статьи 448 ГК РФ извещение должно содержать сведения о времени, месте и форме торгов, об их предмете, о существующих обременениях продаваемого имущества и о порядке проведения торгов, в том числе об оформлении участия в торгах, определении лица, выигравшего торги, а также сведения о начальной цене.

Оценивая положения документации о запросе предложений, Комиссия считает, что она содержит все сведения, предусмотренные частью 2 статьи 448 ГК РФ.

Данная документация размещена в открытом доступе для неопределенного круга лиц и содержит сведения о способе определения победителя (включая порядок оценки заявок и порядок заключения договора), особенностях исполнения обязательств по договору, требования к участникам, то есть содержит информацию, предусмотренную частями 2, 3 статьи 448 ГК РФ.

В соответствии с частью 1 статьи 447 ГК РФ договор заключается с лицом, выигравшим торги. Положениями статей 447 - 448 ГК РФ не предусмотрено права отказаться от заключения договора с победителем.

То обстоятельство, что потенциальные участники были заранее извещены о праве Заказчика отказаться от заключения договора по итогам Закупки, о правомерности действий Заказчика не свидетельствует.

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

Доводы Заказчика о том, что право отказаться от заключения договора прямо предусмотрено в Положении о закупках рассмотрены Комиссией, но Положение о закупках не является единственным правовым актом, регламентирующим деятельность заказчиков.

В этой связи разрабатываемые заказчиками 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).

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.

Комиссия учитывает, что нормы, предусмотренные Положением о закупках, в части наделения Заказчика правом отказаться от заключения договора противоречат требованиям статей 1, 10, 447 ГК РФ, в связи с чем, не подлежат применению и не могут являться основанием для отказа от заключения договора с Заявителем.

Оценивая действия Заказчика, Комиссия считает, 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 отказаться от заключения договора с победителем. В то же время, для победителя предусмотрена обязанность по заключению договора, а также неблагоприятные последствия в виде включения сведений в реестр недобросовестных поставщиков в случае

уклонения от заключения договора.

Принципам стабильности и определенности гражданских правоотношений действия Заказчика также не отвечают. Таким образом, отказ Заказчика от заключения договора с Заявителем является злоупотреблением правом (часть 1 статьи 10 ГК РФ) и не подлежит правовой защите.

Поскольку подача заявки на участие в Закупке является акцептом оферты, при том что заявка соответствует всем требованиям Положения о закупке, у Заказчика возникает обязанность заключить договор с единственным участником на условиях, предусмотренных документацией о закупке.

Исходя из общих начал гражданского законодательства (пункта 3 статьи 1, статьи 10 ГК РФ) можно сделать вывод о том, что признание торгов несостоявшимися является их конечным результатом только в случае отсутствия поданных заявок на участие в таких торгах либо в случае отказа в допуске к участию в торгах всем потенциальным претендентам, поскольку в упомянутых случаях такое признание не влечет за собой никаких правовых последствий и не способно привести к нарушению либо ущемлению чьих-либо гражданских прав.

Таким образом, конечным результатом запроса предложений, даже признанного несостоявшимся, при условии соответствия поданной единственным участником заявки требованиям документации, является заключение с этим участником договора по результатам таких торгов.

К вышеуказанной правовой позиции пришли Верховный Суд Российской Федерации, Арбитражный суд Московского округа, Девятый арбитражный апелляционный суд при рассмотрении дела № А40-250588/2019.

Учитывая вышеизложенное, Комиссия приходит к выводу, что действия ОАО «Омский аэропорт», выразившиеся в отказе в заключении с ФГУП «УВО Минтранса России» договора по результатам запроса предложений, являются неправомерными.

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, принимает решение о необходимости выдачи предписания, предусмотренного пунктом 3.1 части 1 статьи 23 настоящего Федерального закона.

Принимая решение о выдаче предписания, Комиссия учитывает, что жалоба ФГУП «УВО Минтранса России» в лице Сибирского филиала ФГУП «УВО Минтранса России» поступила в Омское УФАС России 27.04.2021, тогда как

20.04.2021 ОАО «Омский аэропорт» подведены итоги нового запроса предложений, предметом которого является также оказание услуг по охране объекта (периметровое ограждение международного аэропорта Омск (Центральный) имени Д.М. Карбышева) (извещение № 32110166231), при этом Заявитель являлся участником данной закупки. Заказчиком было принято решение о заключении договора с ООО «Агентство авиационной безопасности». Необходимо отметить, что Омским УФАС при рассмотрении жалобы ФГУП «УВО Минтранса России» в лице Сибирского филиала ФГУП «УВО Минтранса России» в рамках дела № 055/07/3-448/2021 в действиях заказчика при проведении запроса предложений (извещение № 32110166231) нарушений не установлено.

При таких обстоятельствах, у Комиссии отсутствует возможность выдачи ОАО «Омский аэропорт» обязательное для исполнения предписания о совершении действий, направленных на устранение нарушения порядка заключения договора в случае признания торгов несостоявшимися.

Заявитель вправе обратиться с исковым заявлением в Арбитражный суд Омской области с требованием к ОАО «Омский аэропорт» о заключении с ним договора по результатам запроса предложений по извещению № 32110053154.

Принимая во внимание вышеизложенное, руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

#### РЕШИЛА:

1. Признать **обоснованной** жалобу ФГУП «УВО Минтранса России» в лице Сибирского филиала ФГУП «УВО Минтранса России» на действия ОАО «Омский аэропорт» при проведении открытого запроса предложений в электронной форме на оказание услуг по охране объекта (периметровое ограждение международного аэропорта Омск (Центральный) имени Д.М. Карбышева) (извещение № 32110053154 размещено на сайте [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru)).

2. Правовые основания для выдачи предписания отсутствуют.

Согласно части 23 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель  
<...>

Комиссии

Члены Комиссии

<...>

<...>

<...>