



ВОСЕМНАДЦАТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД

П О С Т А Н О В Л Е Н И Е

№ 18АП-15038/2020

г. Челябинск

18 января 2021 года

Дело № А34-9474/2020

Резолютивная часть постановления объявлена 15 января 2021 года.
Постановление изготовлено в полном объеме 18 января 2021 года.

Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд в составе:
председательствующего судьи Бояршиновой Е.В.,
судей Киреева П.Н., Скобелкина А.П.,
при ведении протокола секретарем судебного заседания Ефимовой Е.Н.,
рассмотрел в открытом судебном заседании апелляционную жалобу
Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области на
решение Арбитражного суда Курганской области от 23.10.2020 по делу № А34-
9474/2020.

Общество с ограниченной ответственностью «Март» (далее - заявитель, общество) обратилось в Арбитражный суд Курганской области с заявлением о признании недействительным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области (далее - заинтересованное лицо, Управление) РНП45-54/2020 от 16.07.2020 о внесении в реестр недобросовестных поставщиков сведений об обществе с ограниченной ответственностью «Управляющая компания «Март», а так же о его директоре Яковлеве Геннадии Борисовиче.

Судом первой инстанции к участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены государственное бюджетное учреждение «Сафакулевская центральная районная больница», Яковлев Геннадий Борисович.

Решением суда первой инстанции требования удовлетворены, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области от 16.07.2020 № РНП45-54/2020 о внесении в реестр недобросовестных поставщиков сведений об обществе с ограниченной ответственностью «Март», его директоре Яковлеве Геннадии Борисовиче признано недействительным.

Суд первой инстанции в порядке восстановления нарушенных прав обязал Управление исключить из реестра недобросовестных поставщиков сведения об обществе с ограниченной ответственностью «Март», его директоре Яковлеве Геннадии Борисовиче.

Не согласившись с решением суда первой инстанции, заинтересованное

лицо обратилось с апелляционной жалобой, в которой просит решение суда первой инстанции отменить, в удовлетворении заявленных требований отказать.

В обоснование доводов апелляционной жалобы ее податель указывает, что ООО «Март» в регламентированный срок не подписало проект контракта, в материалах дела отсутствуют доказательства добросовестности общества и отсутствия в его действиях намерения уклониться от подписания контракта.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы извещены надлежащим образом, в том числе публично, посредством размещения информации на официальном Интернет-сайте. В соответствии со статьями 123, 156 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации дело рассмотрено судом апелляционной инстанции в отсутствие не явившихся лиц.

Законность и обоснованность судебного акта проверена судом апелляционной инстанции в порядке, предусмотренном главой 34 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Как следует из материалов дела, 09.07.2020 государственное бюджетное учреждение «Сафакулевская центральная районная больница» (далее - заказчик) обратилось в Управление Федеральной антимонопольной службы по Курганской области с заявлением о включении информации об обществе с ограниченной ответственностью «Март» (далее – поставщик) в реестр недобросовестных поставщиков (далее - Реестр) в связи с уклонением от заключения контракта по результатам электронного аукциона на поставку дров березовых (сухих, колотых) (извещение № 0343300011220000059) (т. 1 л.д. 143).

Комиссия Управления, рассмотрев в соответствии со статьей 104 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ, Закон о контрактной системе) обращение заказчика от 09.07.2020 о включении в Реестр сведений в отношении общества в связи с признанием последнего как победителя конкурса, уклонившимся от заключения контракта, установила следующее.

16.06.2020 на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок www.zakupki.gov.ru размещено извещение № 0343300011220000059 о проведении электронного аукциона на право заключения контракта на поставку дров березовых (сухих, колотых) и документация об аукционе; начальная (максимальная) цена контракта составила 324 900 рублей (т. 1 л.д. 144).

Как следует из представленных в дело доказательств, 29.06.2020 ООО «Март» признано победителем аукциона с ценой контракта 324 900 рублей, протокол подведения итогов электронного аукциона размещен 29.06.2020 на электронной торговой площадке (далее – ЭТП) и 29.06.2020 на сайте единой информационной системы (далее – ЕИС) (т. 2 л.д. 13).

30.06.2020 заказчиком через ЭТП направлен поставщику проект контракта для подписания.

В срок не позднее 06.07.2020 поставщик обязан либо подписать проект контракта с приложением обеспечения исполнения, либо направить заказчику протокол разногласий.

Однако в установленный срок поставщик контракт не подписал, а также не направило в адрес заказчика необходимые документы об обеспечении исполнения контракта.

07.07.2020 заказчик в связи с неподписанием поставщиком проекта контракта составил протокол об уклонении общества от заключения контракта, которым общество признано уклонившимся от заключения контракта (т. 2 л.д. 10).

16.07.2020 Комиссией Управления вынесено решение по делу № РНП45-54/2020 о включении сведений в отношении ООО «Март» и его директоре Яковлеве Геннадии Борисовиче в реестр недобросовестных поставщиков (т. 1 л.д. 15-18).

Включение сведений в реестр недобросовестных поставщиков на момент принятия оспариваемого акта осуществлялось уполномоченным органом в порядке, определенном Законом о контрактной системе и Правилами ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.11.2013 № 1062 (далее – Правила № 1062).

Считая выводы Управления необоснованными, а включение сведений об обществе и его директоре в Реестр, заявитель обратился в арбитражный суд.

Удовлетворяя требования, суд первой инстанции пришел к выводу, что основанием для включения в реестр недобросовестных поставщиков является наличие однозначных доказательств, свидетельствующих о недобросовестности участника закупки, в том числе и не подписавшего в установленный срок проект контракта. Однако представленные в материалы дела доказательства свидетельствуют о том, что в действиях Общества, не подписавшего в установленный срок проект контракта, отсутствовали признаки злого умысла, направленные на неисполнение им, как участником закупки, своих обязанностей по подписанию и исполнению контракта.

Исследовав и оценив в порядке статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации все имеющиеся в деле доказательства в их совокупности и взаимосвязи, арбитражный суд апелляционной инстанции считает правильными выводы суда первой инстанции.

На основании части 1 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной

экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Как установлено частью 5 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации обязанность доказывания соответствия оспариваемого ненормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту, законности принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), наличия у органа или лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, решения, совершение оспариваемых действий (бездействия), а также обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), возлагается на орган или лицо, которые приняли акт, решение или совершили действия (бездействие).

Частью 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации установлено, что при рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решений и действий (бездействия) и устанавливает их соответствие закону или иному нормативному правовому акту, устанавливает наличие полномочий у органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие), а также устанавливает, нарушают ли оспариваемый акт, решение и действия (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Из изложенного следует, что для признания ненормативного акта недействительным, решения и действия (бездействия) незаконными необходимо наличие одновременно двух условий: несоответствие их действующему законодательству и нарушение прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок регулирует Закон о контрактной системе.

На основании части 2 статьи 104 Закона о контрактной системе в реестр недобросовестных поставщиков включается информация об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми контракты расторгнуты по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов.

В силу части 4 статьи 104 Закона о контрактной системе в случае, если победитель определения поставщика (подрядчика, исполнителя) признан

уклонившимся от заключения контракта, заказчик в течение трех рабочих дней с даты признания победителя уклонившимся от заключения контракта направляет в контрольный орган в сфере закупок информацию, предусмотренную пунктами 1 - 3 части 3 настоящей статьи, а также документы, свидетельствующие об уклонении победителя от заключения контракта.

В течение пяти рабочих дней с даты поступления документов и информации, указанных в частях 4 - 6 настоящей статьи, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, осуществляет проверку содержащихся в указанных документах и информации фактов. В случае подтверждения достоверности этих фактов федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, включает информацию, предусмотренную частью 3 настоящей статьи, в реестр недобросовестных поставщиков в течение трех рабочих дней с даты подтверждения этих фактов (часть 7 статьи 104 Закона о контрактной системе).

В соответствии с частью 10 статьи 104 Закона о контрактной системе Правительство Российской Федерации постановлением от 25.11.2013 № 1062 утвердило Правила ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

В рамках осуществления указанной функции при уклонении участников размещения заказов от заключения контрактов по результатам открытых аукционов в электронной форме ФАС России осуществляет проверку фактов уклонения участников размещения заказов от заключения контракта и в зависимости от действий, совершенных участниками размещения заказов при заключении контрактов, принимает решения о включении или не включении сведений об участниках в реестр недобросовестных поставщиков.

По результатам рассмотрения представленных информации и документов и проведения проверки фактов, указанных в пункте 11 Правил № 1062, выносится решение. В случае подтверждения достоверности указанных фактов уполномоченный орган выносит решение о включении информации о недобросовестном поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр. В ином случае уполномоченный орган выносит решение об отказе во включении информации о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр. Копии вынесенного уполномоченным органом решения направляются заказчику, лицу, информация о котором направлена заказчиком для включения в реестр, и иным заинтересованным лицам (пункт 12 Правил № 1062).

В соответствии с разъяснениями, изложенными в пункте 42 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28.06.2017, в силу части 11 статьи 104 Закона о контрактной системе включение в Реестр информации об участнике закупки, уклонившемся от заключения контракта, о поставщике (подрядчике, исполнителе), с которым контракт расторгнут по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта, содержащаяся в

Реестре информация, неисполнение действий, предусмотренных частью 9 указанной статьи, могут быть обжалованы заинтересованным лицом в судебном порядке.

Контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок (статья 6 Закона о контрактной системе).

По смыслу части 1 статьи 12 Закона о контрактной системе заказчики, реализуя принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок, при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Одним из таких средств, обеспечивающих заказчикам возможность достижения заданных результатов, является ведение Реестра, в который включается информация об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми контракты расторгнуты по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов.

Необоснованный отказ антимонопольного органа во включении указанных участников закупок в Реестр напрямую затрагивает права заказчика, поскольку участие таких лиц в последующих закупках не позволит заказчику с оптимальными издержками добиться заданных результатов, приведет к неэффективному использованию бюджетных средств и нарушению конкуренции.

Основанием для включения в реестр недобросовестных поставщиков является только такое уклонение лица от заключения контракта или от исполнения условий государственного (муниципального) контракта, которое свидетельствует о его недобросовестном поведении, совершении им умышленных действий (бездействия), в том числе приведших к невозможности заключения контракта с этим лицом, ранее признанным победителем торгов, и нарушающих права заказчика относительно условий (заявленных недобросовестным лицом как лучшие) или к нарушению срока исполнения контракта, что в итоге приводит к неэффективному использованию бюджетных средств.

При этом ни Закон о контрактной системе, ни Правила № 1062 не содержат безусловной обязанности антимонопольного органа включать представленные заказчиком сведения о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр недобросовестных поставщиков без оценки его действий в каждом конкретном случае.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской

Федерации, сформулированной в постановлениях от 12.05.1998 № 14-П, от 15.07.1999 № 11-П, от 30.07.2001 № 13-П и в определении от 14.12.2000 № 244-О, санкции, налагаемые органами государственной власти, являются мерой юридической ответственности, поэтому размер взыскания должен отвечать критерию соразмерности и применяться с соблюдением принципов справедливости наказания, его индивидуализации и дифференцированности, с учетом характера совершенного правонарушения, размера причиненного вреда, степени вины правонарушителя, его имущественного положения и иных существенных обстоятельств.

Следовательно, для возникновения таких правовых последствий как признание заявителя недобросовестным поставщиком, антимонопольный орган не вправе ограничиваться формальным установлением факта несоблюдения положений законодательства, а в рамках выполнения возложенной на него функции обязан выяснить все обстоятельства, определить вину, характер действий и лишь после установления всех перечисленных обстоятельств решать вопрос о наличии или отсутствии оснований для включения победителя аукциона в реестр недобросовестных поставщиков.

Включение сведений в реестр недобросовестных поставщиков является санкцией за недобросовестное поведение участника размещения заказа, выражающееся в намеренном и умышленном нарушении положений Закона № 44-ФЗ.

Как отмечено в определении Верховного Суда Российской Федерации от 07.08.2015 № 305-КГ15-9489 уклонение от заключения контракта может выражаться как в совершении целенаправленных (умышленных) действий или бездействия, так и в их совершении по неосторожности, когда участник закупки по небрежности не принимает необходимых мер по соблюдению соответствующих норм и правил.

В рассматриваемой ситуации юридически значимым обстоятельством для включения в реестр недобросовестных поставщиков является уклонение (или его отсутствие), допущенное исполнителем контракта, в связи с чем, оценке подвергаются его действия/бездействие по исполнению обязанностей по заключению контракта.

Согласно части 2 статьи 83.2 Закона о контрактной системе в течение пяти дней с даты размещения в единой информационной системе указанных в части 12 статьи 54.7, части 8 статьи 69, части 8 статьи 82.4, части 23 статьи 83.1 данного Федерального закона протоколов заказчик размещает в единой информационной системе и на электронной площадке с использованием единой информационной системы без своей подписи проект контракта.

В силу части 3 статьи 83.2 Закона о контрактной системе в течение пяти дней с даты размещения заказчиком в единой информационной системе проекта контракта победитель электронной процедуры подписывает усиленной электронной подписью указанный проект контракта, размещает на электронной площадке подписанный проект контракта и документ, подтверждающий предоставление обеспечения исполнения контракта, если данное требование установлено в извещении и (или) документации о закупке, либо размещает

протокол разногласий, предусмотренный частью 4 данной статьи.

Согласно части 13 статьи 83.2 Закона о контрактной системе победитель электронной процедуры (за исключением победителя, предусмотренного частью 14 указанной статьи) признается заказчиком уклонившимся от заключения контракта в случае, если в сроки, предусмотренные настоящей статьей, он не направил заказчику проект контракта, подписанный лицом, имеющим право действовать от имени такого победителя, или не направил протокол разногласий, предусмотренный частью 4 настоящей статьи, или не исполнил требования, предусмотренные статьей 37 данного Федерального закона (в случае снижения при проведении электронного аукциона или конкурса цены контракта, суммы цен единиц товара, работы, услуги на двадцать пять процентов и более от начальной (максимальной) цены контракта, начальной суммы цен единиц товара, работы, услуги).

Как следует из представленных в дело доказательств, 29.06.2020 ООО «Март» признано победителем аукциона с ценой контракта 324 900 рублей, протокол подведения итогов электронного аукциона размещен 29.06.2020 на ЭТП и 29.06.2020 на сайте ЕИС (т. 2 л.д. 13).

30.06.2020 заказчиком через ЭТП направлен поставщику проект контракта для подписания.

В срок не позднее 06.07.2020 поставщик обязан либо подписать проект контракта с приложением обеспечения исполнения, либо направить заказчику протокол разногласий.

Однако в установленный срок общество контракт не подписало, протокол разногласий не направило, а также не направило в адрес заказчика необходимые документы об обеспечении исполнения контракта.

Таким образом, обществом не была исполнена обязанность по подписанию проекта контракта в установленные сроки, что правомерно явилось основанием для составления заказчиком от 07.07.2020 протокола об уклонении ООО «Март» от заключения контракта.

Как указывалось, из анализа положений действующего законодательства в сфере государственных закупок следует, что включение сведений о лице в реестр недобросовестных поставщиков, по существу, является санкцией за недобросовестное поведение участников закупок, выражающееся в неправомерном нарушении положений закона.

Следовательно, при рассмотрении вопроса о признании участника размещения заказа уклонившимся от заключения государственного контракта уполномоченный орган исполнительной власти не должен ограничиваться формальным установлением факта нарушения закона, и обязан всесторонне исследовать все обстоятельства дела, дав оценку существенности нарушения, степени вины участника, ущерб, нанесенному государственному заказчику.

Из оспариваемого решения антимонопольного органа следует, что основанием для его принятия и включения в реестр недобросовестных поставщиков сведений о заявителе послужили выводы о том, что последний уклонился от заключения контракта.

Между тем, судом первой инстанции установлено отсутствие

умышленного поведения общества, единственной целью которого являлось неисполнение обязанности по подписанию и исполнению контракта.

Так, судом первой инстанции установлено, что обществом в качестве добросовестного поведения представлен реестр договоров за период 2019 - 2020 годы, который Комиссией Управления не оценивался, поскольку представленные договоры заключены не в рамках конкурентных процедур.

ООО «Март» является предприятием малого бизнеса с 2009 года, контрактов, заключенных в рамках конкурентных процедур, не имеется. В соответствии с данными «Картотеки Арбитражных дел» с момента регистрации организация не ведет судебных процессов с контрагентами в качестве ответчика, что так же свидетельствует о том, что ООО «Март» является добросовестным контрагентом.

Также в материалах дела имеется договор аренды лесного участка от 03.07.2012 № 48-Др, зарегистрированный Управлением Федеральной регистрационной службы 23.07.2012 № 45-45-01/1314/2012-799 сроком действия до 31.12.2052, что подтверждает наличие в распоряжении товара, необходимого для исполнения обязательств по планируемому для заключения контракта.

Данный факт также свидетельствует о намерении общества заключить и исполнить добросовестно свои обязательства.

Так, обществом в момент обнаружения факта неподписания контракта, перечислены 08.07.2020 на счет заказчика денежных средств в размере обеспечения исполнения своих обязательств в размере 16 245 рублей, что подтверждается платежным поручением от 08.07.2020 № 569 (т. 1 л.д. 22).

Также установлено, что Общество впервые принимало участие в электронном аукционе, что указывает на отсутствие соответствующих навыков для прохождения данной процедуры.

Судом первой инстанции сделан правомерный вывод о том, что ООО «Март» не имело намерения умышленно уклоняться от заключения контракта. Неподписание контракта со стороны общества в установленный срок следствием невнимательности сотрудника, что в свою очередь, привело к неверному управленческому решению руководителя организации.

Коллегия судей отмечает, что антимонопольный орган подошел к рассмотрению дела формально, поскольку действия общества хоть и попадают под признаки уклонения от заключения контракта, но не могут служить достаточным и безусловным основанием для включения информации о поставщике и его директоре в реестр недобросовестных поставщиков

В рассматриваемом случае, надлежащих доказательств совершения обществом виновных умышленных действий, направленных на уклонение от подписания контракта с заказчиком в материалы дела Управлением не представлено, что свидетельствует об отсутствии оснований для привлечения общества к публично-правовой ответственности в виде включения сведений об обществе и его директоре Реестр.

Поскольку доводы апелляционной жалобы выражают несогласие с судебным актом, но не содержат достаточных фактов, которые имели бы

юридическое значение для вынесения судебного акта по существу, влияли на обоснованность и законность решения, либо опровергали выводы суда первой инстанции, в связи с чем, признаются судом апелляционной инстанции несостоятельными и не могут служить основанием для отмены обжалуемого решения.

Нарушений норм процессуального права, являющихся основанием для отмены судебного акта на основании части 4 статьи 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, не установлено.

При таких обстоятельствах, решение суда первой инстанции подлежит оставлению без изменения, апелляционная жалоба – без удовлетворения.

Руководствуясь статьями 176, 268-271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, арбитражный суд апелляционной инстанции

П О С Т А Н О В И Л :

решение Арбитражного суда Курганской области от 23.10.2020 по делу № А34-9474/2020 оставить без изменения, апелляционную жалобу Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области - без удовлетворения.

Постановление может быть обжаловано в порядке кассационного производства в Арбитражный суд Уральского округа в течение двух месяцев со дня его принятия (изготовления в полном объеме) через арбитражный суд первой инстанции.

Председательствующий судья

Е.В. Бояршинова

Судьи

П.Н. Киреев

А.П. Скобелкин