

Обобщение практики рассмотрения Арбитражным судом Центрального округа споров, связанных с включением информации о закупках в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)

В соответствии с пунктом 3.08 Плана работы Арбитражного суда Центрального округа на второе полугодие 2023 года подготовлено обобщение практики рассмотрения Арбитражным судом Центрального округа споров, связанных с включением информации о закупках в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Обобщение судебной практики проведено с целью выявления нарушений единообразия применения правовых норм и определения проблемных вопросов, носящих систематический характер, в целях повышения эффективности и качества отправления правосудия, выявления положительного опыта работы за соответствующий период.

Понятие «реестр недобросовестных поставщиков» было введено в российское законодательство с 01.01.2006 в связи с вступлением в силу Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

В настоящее время нормативное регулирование реестра недобросовестных поставщиков (далее – Реестр) закреплено в статье 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 о контрактной системе) и в Правилах ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1078 (далее – Правила №1078).

Согласно части 2 статьи 104 Закона о контрактной системе в Реестр 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.

Судебная практика исходит из того, что включение информации о соответствующем поставщике в Реестр связано с публичным интересом - созданием условий для результативности обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок, развитием добросовестной конкуренции, а также призвано обеспечить и реализацию частного интереса - предоставить заказчику защиту от недобросовестных поставщиков.

Для целей обобщения анализировались дела об оспаривании решений антимонопольных органов о включении или об отказе во включении информации в Реестр за 2022 год – 1 полугодие 2023 года.

За анализируемый период судом округа рассмотрено 59 жалоб по делам указанной категории, что составляет 0,5 % от общего количества жалоб, рассмотренных Арбитражным судом Центрального округа, и 23,6 % от количества жалоб по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) антимонопольных органов.

Из 59 дел по 53 делам (90 %) судебные акты арбитражных судов оставлены без изменения, а по 6 делам (10 %) – отменены с направлением дел на новое рассмотрение.

В Верховный Суд Российской Федерации подано 9 жалоб на постановления Арбитражного суда Центрального округа (15,3 %), по которым вынесены определения об отказе в передаче кассационных жалоб на рассмотрение в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Анализ судебной практики Арбитражного суда Центрального округа по рассмотрению кассационных жалоб показал, что в целом судами верно применяются положения законодательства, регулирующего спорные отношения. В существующей практике формируются единообразные, устойчивые подходы. Тем не менее, стоит обратить внимание на следующие проблемные вопросы и сделанные по итогам их разрешения выводы.

1. Поскольку поставщик не принял необходимых мер для обеспечения получения корреспонденции по своему месту нахождения, у судов отсутствовали основания считать антимонопольный орган нарушившим порядок извещения поставщика о дате и времени рассмотрения обращения о включении сведений в Реестр.

Удовлетворяя требования общества о признании незаконными решений антимонопольного органа о включении сведений в Реестр, суд первой инстанции, с которым согласился суд апелляционной инстанции, исходил из того, что решения заказчика об одностороннем отказе от исполнения контрактов направлены по почте лицу, которое стороной контрактов не является, а антимонопольным органом оспоренные решения приняты в отсутствие надлежащего извещения общества, поскольку уведомление антимонопольного органа о дате и времени заседания комиссии по рассмотрению заявлений учреждения направлено на иную электронную почту, которая не указана в контрактах, а в представленной телеграмме отправителем был не полностью указан адрес.

Суд округа не согласился с данными выводами судов.

Поскольку Правилами № 1078 установлен специальный срок (5 дней) для рассмотрения обращения заказчика, в рассматриваемом случае, антимонопольный орган выбрал способ извещения поставщика путем направления телеграммы.

Пунктом 62 Правил № 1078 предусмотрено, что телеграммы, адресованные организациям и (или) должностным лицам, вручаются в пункте назначения лицу, уполномоченному на получение телеграмм для последующего вручения адресату, только при наличии договора между соответствующим юридическим лицом и оператором связи, осуществляющим доставку. При этом вопросы, связанные с обслуживанием юридического лица отделением связи, относятся исключительно к правоотношениям такого юридического лица и отделения связи и не свидетельствуют о нарушении прав такого лица.

Представленным в материалы дела сообщением УФПС Ростовской области от 04.07.2021 подтверждено, что телеграмма, направленная антимонопольным органом с отметкой «уведомление телеграфом», получена надлежащим органом почтовой связи и доставлялась в то же день, однако почтовый ящик и вывеска с наименованием организации отсутствовали, телеграмма не была вручена. Указанный антимонопольным органом адрес не препятствовал доставке телеграммы адресату.

В абзаце 2 пункта 1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.07.2013 № 61 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с достоверностью адреса юридического лица» разъяснено, что юридическое лицо несет риск последствий неполучения юридически значимых сообщений, поступивших по его адресу, указанному в ЕГРЮЛ, а также риск отсутствия по этому адресу своего представителя, и такое юридическое лицо не вправе в отношениях с лицами, добросовестно полагавшимися на данные ЕГРЮЛ об адресе юридического лица, ссылаться на данные, не внесенные в указанный реестр, а также на недостоверность данных, содержащихся в нем (в том числе на ненадлежащее извещение в ходе рассмотрения дела судом, в рамках производства по делу об административном правонарушении и т.п.).

Таким образом, общество не приняло необходимых мер для обеспечения получения корреспонденции по своему месту нахождения, что необоснованно не учтено судами при рассмотрении настоящего дела.

Суд округа пришел к выводу, что оснований считать антимонопольный орган нарушившим порядок извещения поставщика о дате и времени рассмотрения обращений заказчика у судов первой и апелляционной

инстанции не имелось, в связи с чем судебные акты судов первой и апелляционной инстанций отменены, дело направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

(Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 19.04.2023 по делу № А14-6738/2022)

2. Само по себе нарушение подрядчиком срока исполнения контракта с учетом конкретных обстоятельств может быть признано недостаточным основанием для включения сведений о нем в Реестр.

Удовлетворяя требование общества о признании незаконным решения антимонопольного органа о включении информации в Реестр, суды исходили из следующего.

В оспариваемом решении антимонопольного органа указано, что недобросовестность общества заключается в том, что оно не исполнило обязательства по контракту, без оценки фактических обстоятельств, подтверждающих или опровергающих доводы поставщика, констатировано, что вина общества в неисполнении принятых на себя обязательств подтверждена.

Вопреки позиции антимонопольного органа одного лишь того обстоятельства, что общество не исполнило полностью контракт в установленный срок, недостаточно для включения сведений в Реестр.

Вместе с тем, как установлено судом, в действиях общества отсутствует умысел на уклонение от исполнения контракта и недобросовестность поведения участника закупки, поскольку нарушение срока исполнения контракта было вызвано прекращением импорта на территорию Российской Федерации соответствующего товара. Поставщик предложил заказчику аналогичный товар, от которого заказчик отказался.

Последовательные действия общества, направленные на приобретение необходимого товара, свидетельствуют о том, что заявитель намеревался исполнить контракт. Обязательства по спорному контракту исполнены на 92,16 %, что также указывает на добросовестное поведение поставщика.

При таких обстоятельствах решение антимонопольного органа о включении общества в реестр недобросовестных поставщиков не отвечает требованиям законности, обоснованности и в силу того, что включение в реестр носит характер санкции, ограничивающей участие заявителя в закупках, нарушает права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской деятельности, правомерно признано судом незаконным.

(Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 27.04.2023 по делу № А83-8483/2022)

3. Факт нарушения срока направления проекта договора не влечет автоматическое включение победителя торгов в Реестр при отсутствии доказательств, свидетельствующих о намерении поставщика уклониться от исполнения условий контракта.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением суда апелляционной инстанции, удовлетворены требования общества о признании недействительным решения антимонопольного органа о включении общества в Реестр.

Как следует из материалов дела, по заказу некоммерческой организации проведен аукцион в электронной форме; общество было признано победителем; 15.03.2021 ему передан проект договора для заключения.

24.03.2021 был составлен акт об уклонении от заключения договора, в связи с чем 16.04.2021 в адрес антимонопольного органа поступило заявление от некоммерческой организации о включении общества в Реестр.

Принимая решение о включении сведений об обществе в Реестр, антимонопольный орган пришел к выводу о том, что общество уклонилось от заключения договора, поскольку в срок, предусмотренный документацией об электронном аукционе, не представило как проект договора заказчику, так и обеспечение исполнения обязательств по договору.

Удовлетворяя заявленные требования, суды исходили из того, что вывод антимонопольного органа о наличии достаточных правовых оснований для включения общества в Реестр сделан без учета совокупности всех обстоятельств, имеющих значение, поскольку фактические обстоятельства дела и представленные доказательства свидетельствуют об отсутствии в его действиях явного недобросовестного поведения или злонамеренного уклонения от исполнения контракта, что является необходимым условием для включения исполнителей в Реестр.

Установив, что причиной непредставления обществом проекта договора послужила неработоспособность сетевого оборудования, после восстановления которого, заявитель незамедлительно приступил к подготовке и подписанию проекта договора; предварительно обществом на электронную почту заказчика направлены письма от 24.03.2021 с просьбой повторно направить в адрес победителя проект контракта, а также от 25.03.2021 с разъяснением сложившейся ситуации (технические сбои в работе сервера) и от 25.03.2021 с приложением подписанного проекта

договора и банковской гарантии от 25.03.2021, которая внесена в реестр банковских гарантий под уникальным номером реестровой записи, суды пришли к обоснованному выводу о добросовестном поведении победителя электронного аукциона.

Поскольку подписанный договор и банковская гарантия были представлены заказчику в сроки, установленные Информационной картой, а заказчик обладал необходимым сроком для подписания договора со своей стороны, то вывод антимонопольного органа о том, что факт нарушения пятидневного срока направления проекта договора сам по себе уже является уклонением от заключения контракта и автоматически влечет включение победителя торгов в Реестр, обоснованно отклонен судами при том, что поведение общества при обстоятельствах настоящего дела нельзя оценить как недобросовестное и свидетельствующее об умысле уклониться от исполнения условий контракта.

Таким образом, учитывая, что общество в рамках закупки совершало активные действия, свидетельствующие о намерении заключить и исполнить контракт, суды правомерно исходили из того, что мера ответственности в виде включения информации об обществе в Реестр не отвечает требованиям соразмерности.

(Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 28.04.2022 по делу № А83-12398/2021)

4. Отказ во включении информации о поставщике в Реестр в связи с вступлением в законную силу одностороннего отказа поставщика от исполнения контракта ранее одностороннего отказа заказчика без проверки достоверности представленной заказчиком информации является незаконным.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением суда апелляционной инстанции, признано незаконным решение антимонопольного органа, которым было отказано во включении информации о поставщике в Реестр.

Позиция антимонопольного органа обоснована тем, что поставщиком принято решение об одностороннем отказе от исполнения контракта 12.08.2020, которое вступило в законную силу 24.08.2020, то есть контракт расторгнут 24.08.2020. Между тем заказчик принял решение об одностороннем отказе от исполнения контракта только 21.08.2020, решение заказчика вступило в законную силу 07.09.2020, т.е. когда контракт уже являлся расторгнутым на основании решения поставщика.

Установив факт нарушения со стороны поставщика условий контракта в виде неисполнения обязательства по поставке оборудования, суд пришел к выводу о законности решения заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта и о наличии оснований для обращения в антимонопольный орган с заявлением о включении сведений о поставщике в Реестр. Отказ антимонопольного органа во включении информации о поставщике в Реестр только на том основании, что поставщик первым принял решение об одностороннем отказе от исполнения контракта и его решение вступило в законную силу раньше, без проверки достоверности представленной заказчиком информации, признан незаконным.

Судами установлено, что поставщик под разными предлогами (распространение коронавирусной инфекции, неподготовка площадки для монтажа оборудования) обращался к заказчику с письмами о расторжении контракта, о приостановлении, об отсрочке поставки. Из представленной поставщиком схемы расположения асфальтобетонной установки заказчик установил, что к поставке предлагается оборудование, не соответствующее спецификации. В результате в установленный контрактом срок поставщик не поставил оборудование, а, предупредив действия заказчика, в последний день поставки оборудования первым принял решение об одностороннем отказе от исполнения контракта.

Исследовав обстоятельства дела, суд пришел к выводу, что заказчиком условия контракта не нарушались, обязательства по контракту не выполнены только поставщиком.

Антимонопольный орган проверяет достоверность изложенных в представленных заказчиком документах и информации фактов и при подтверждении этих фактов принимает решение о включении информации о поставщике в Реестр.

Законом о контрактной системе в соответствующей редакции не было предусмотрено, что включение информации о поставщике в Реестр зависит от того, принял ли поставщик аналогичное решение об одностороннем отказе от исполнения контракта, и когда он его принял.

Суд округа согласился с выводами судов первой и апелляционной инстанций.

(Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 20.09.2022 по делу № А36-10074/2020)

5. Включение в Реестр сведений о поставщике (подрядчике, исполнителе) является специальной мерой ответственности, применение которой должно отвечать требованиям справедливости, быть

соразмерным конституционно закрепляемым целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением суда апелляционной инстанции, удовлетворены требования общества о признании незаконным решения антимонопольного органа о включении сведений в Реестр.

Как следует из материалов дела, 14.05.2021 между учреждением (заказчик) и обществом (подрядчик) заключен муниципальный контракт, по условиям которого подрядчик принял на себя обязательства по разработке проектно-сметной документации по объекту в сроки, определенные графиком выполнения работ, в соответствии со сводной сметой, сметах, расчетами, являющимися неотъемлемой частью контракта, и сдать результат выполненной работы в порядке и на условиях, предусмотренных контрактом.

Пунктом 5.1 контракта стороны согласовали обязанность подрядчика выполнить работы по контракту с момента заключения контракта до 31.10.2021 в соответствии с графиком выполнения работ.

12.11.2021 учреждение, придя к выводу о неисполнении обществом работ по контракту в установленные сроки, приняло решение об одностороннем отказе от исполнения контракта.

Учреждение обратилось в антимонопольный орган с заявлением о включении информации об обществе в Реестр, по результатам рассмотрения которого принято решение о включении информации об обществе в Реестр.

Приняв во внимание характер, степень существенности нарушения и вины общества, характер действий общества, свидетельствующих о намерении исполнить контракт, учитывая предпринимавшиеся обществом достаточные меры по преодолению обстоятельств, объективно не зависящих от подрядчика, на которые он не мог повлиять, но которые существенно влияли на сроки выполнения работ, согласовывая с заказчиком предпроектные решения восстановления аварийной подпорной стены, и в установленном порядке согласовав проект организации дорожного движения, оценив в том числе поведение самого заказчика, а также обстоятельства, находящихся вне контроля подрядчика, суды исходили из того, что мера ответственности в виде включения информации об обществе в Реестр не отвечает в данном случае требованиям соразмерности, не усмотрев в его действиях признаков недобросовестности и умышленного (намеренного) уклонения от исполнения данного контракта.

Судом округа судебные акты судов первой и апелляционной инстанций оставлены без изменения.

(Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 30.11.2022 по делу № А14-2620/2022)

6. При рассмотрении обращения о включении в Реестр антимонопольному органу, в числе прочего, необходимо установить дату надлежащего уведомления поставщика (подрядчика, исполнителя) о принятом решении заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта и дату вступления в силу соответствующего решения с учетом положений части 13 статьи 95 Закона о контрактной системе.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением суда апелляционной инстанции, удовлетворено требование общества о признании незаконным решения антимонопольного органа о включении в Реестр информации о заявителе при осуществлении закупки товара (работы, услуги) для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

Суды установили, что односторонний отказ от исполнения контракта совершен с нарушением положений в части 12 статьи 95 Закона о контрактной системе, выразившихся в нарушении учреждением процедуры уведомления о расторжении контракта.

Как верно указали суды, при рассмотрении обращения о включении в Реестр, в числе прочего, антимонопольному органу необходимо установить дату надлежащего уведомления поставщика (подрядчика, исполнителя) о принятом решении заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта и дату вступления в силу соответствующего решения с учетом положений части 13 статьи 95 Закона о контрактной системе.

Суды, проанализировав содержание оспариваемого решения, установили, что антимонопольный орган исходил из того, что решение об одностороннем отказе от исполнения контракта от 18.12.2020 было направлено в адрес общества 21.12.2020 электронной почтой и Почтой России. Доказательствами такой отправки антимонопольный орган счел скриншоты об отправке и почтовую квитанцию, оценив которые, суды установили, что из них невозможно достоверно установить факт получения обществом решения об одностороннем отказе от исполнения контракта.

Общество последовательно заявляло о том, что решение об одностороннем отказе от исполнения контракта в его адрес не направлялось и им получено не было.

При отсутствии в рассматриваемой ситуации надлежащих доказательств получения поставщиком информации о принятом заказчиком решении об одностороннем отказе от исполнения контракта в силу части 12

статьи 95 Закона о контрактной системе поставщик признается надлежаще уведомленным по истечении 30 дней с даты размещения решения в Единой информационной системе в сфере закупок на сайте www.zakupki.gov.ru. Датой размещения решения, применительно к обстоятельствам настоящего спора, является 26.02.2021, в то время как антимонопольный орган принял оспариваемое решение о включении сведений об обществе в Реестр еще 05.02.2021.

Поскольку на дату обращения учреждения в антимонопольный орган с заявлением о включении сведений об обществе в Реестр решение об одностороннем отказе от исполнения контракта в законную силу не вступило, а сокращение десятидневного срока, предназначенного для устранения нарушений условий контракта, послуживших основанием для принятия решения об одностороннем отказе заказчика от исполнения контракта, влечет невозможность включения сведений о недобросовестном поставщике в Реестр, суды обоснованно удовлетворили заявленные требования.

(Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 29.09.2022 по делу № А83-11029/2021)

7. Временная нетрудоспособность лица, ответственного за подписание контракта, с учетом конкретных обстоятельств не является безусловным препятствием для подписания контракта в установленный срок.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением суда апелляционной инстанции, отказано в удовлетворении требования предпринимателя о признании недействительным решения антимонопольного органа о включении сведений в Реестр.

Как следует из материалов дела, по результатам проведенного администрацией (заказчик) электронного аукциона победителем аукциона признан предприниматель.

В соответствии с частью 2 статьи 83.2 Закона о контрактной системе заказчик 16.08.2021 разместил в Единой Информационной Системе (ЕИС) и на электронной площадке АО «Сбербанк-АСТ» заполненный проект контракта, но в нарушение части 3 статьи 83.2 названного Закона предприниматель не подписал проект контракта в установленный срок, не разместил на электронной площадке подписанный проект контракта и документ, подтверждающий предоставление обеспечения исполнения контракта.

Решением антимонопольного органа удовлетворено представление администрации о включении сведений в отношении предпринимателя в Реестр.

Установив факт уклонения предпринимателя от подписания контракта и внесения обеспечительной суммы, суд пришел к выводу о законности оспариваемого решения и отказал предпринимателю в удовлетворении его требования.

Довод заявителя жалобы, что в период с 22.08.2021 по 26.08.2021 он болел и не мог подписать контракт (контракт необходимо было подписать с 16 по 23 августа), имел листок нетрудоспособности, являлся предметом исследования судов, которые пришли к выводу, что предприниматель не был лишен возможности подписать контракт и предоставить обеспечение в период с 16.08.2021 по 21.08.2021 до заболевания и в оставшиеся дни до 23.08.2021, так как процедура подписания контракта на электронной площадке не является время- и трудозатратной, а из выписки из амбулаторной карты пациента следует, что он обратился по поводу ОРВИ с явлениями фарингита.

Более того, антимонопольным органом и судами установлено, что согласно сформированному отчету ГИС «Независимый регистратор» предприниматель авторизовался в ЕИС, на электронной площадке по данному электронному аукциону в тот период, когда следовало подписать контракт, в том числе и 23.08.2021 в 07:15:50, но контракт не подписал и не разместил в ЕИС, а также не разместил документ, подтверждающий предоставление обеспечения исполнения контракта.

При таких обстоятельствах суд согласился с позицией антимонопольного органа, что предприниматель действовал недобросовестно, уклонялся от заключения контракта и предоставления обеспечения исполнения контракта, признал оспариваемое решение антимонопольного округа законным и отказал в удовлетворении требования предпринимателя.

(Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 26.12.2022 по делу № А54-9367/2021)

8. Необоснованный отказ антимонопольного органа во включении участника закупок в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) нарушает 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.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением суда апелляционной инстанции, удовлетворены требования заказчика о признании незаконным решения антимонопольного органа об отказе во включении в Реестр.

Как установлено судами, основанием для расторжения контракта в одностороннем порядке послужило нарушение подрядчиком обязательств по контракту в связи с несоответствием выполненных работ требованиям, установленным контрактом, техническим заданием к контракту и проектно-сметной документацией.

Руководствуясь положениями Закона о контрактной системе, Правил ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25.11.2013 № 1062, действовавших в период спорных правоотношений, принимая во внимание, что длительные действия подрядчика, выраженные в существенном нарушении условий контракта в части требований к качеству выполнения работ, свидетельствуют о недобросовестности поведения общества, и установив, что решение заказчика об одностороннем расторжении контракта является обоснованным, процедура расторжения контракта в одностороннем порядке соблюдена, выявленные нарушения подрядчиком не устранены, суды обоснованно указали на то, что у антимонопольного органа не имелось правовых оснований для отказа во включении в Реестр сведений об обществе в связи с односторонним отказом заказчика от исполнения контракта, в связи с чем признали незаконным оспариваемое решение.

Суды пришли к выводу о том, что необоснованный отказ антимонопольного органа во включении участника закупок в Реестр прямым образом 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.

(Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 31.03.2023 по делу № А14-8008/2021).

Обобщение подготовлено судьей
шестого судебного состава Лукашенко Т.В.
совместно с отделом анализа и обобщения судебной практики,
законодательства и статистики