

АРБИТРАЖНЫЙ СУД ВОСТОЧНО-СИБИРСКОГО ОКРУГА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 14 октября 2020 г. по делу N A33-311/2020

Резолютивная часть постановления объявлена 08 октября 2020 года.

Постановление в полном объеме изготовлено 14 октября 2020 года.

Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа в составе:

председательствующего Шелеминой М.М.,

судей: Ананьиной Г.В., Левошко А.Н.,

при ведении протокола судебного заседания с использованием систем видеоконференц-связи помощником судьи Манзановой Н.Ю.,

с участием судьи Арбитражного суда Красноярского края, осуществляющего организацию видеоконференц-связи, Красовской С.А., при ведении протокола отдельного процессуального действия секретарем судебного заседания Лыткиной В.В.,

при участии в судебном заседании с использованием систем видеоконференц-связи в Арбитражном суде Красноярского края представителей: Управления Федеральной антимонопольной службы по Красноярскому краю Овчара А.А. (доверенность от 13.01.2020, диплом); Агентства государственного заказа Красноярского края Иванченко А.Л. (доверенность от 27.01.2020, диплом),

рассмотрев в открытом судебном заседании кассационную жалобу Управления Федеральной антимонопольной службы по Красноярскому краю на решение Арбитражного суда Красноярского края от 12 марта 2020 года по делу N A33-311/2020, **постановление** Третьего арбитражного апелляционного суда от 22 июля 2020 года по тому же делу,

установил:

Агентство государственного заказа Красноярского края (далее - Агентство) обратилось в Арбитражный суд Красноярского края с заявлением о признании недействительными решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Красноярскому краю (далее - Красноярское УФАС России, Управление, антимонопольный орган) от 02.10.2019 N 024/06/105-1724/2019 и предписания от 02.10.2019 N 024/06/105-1724/2019.

Решением Арбитражного суда Красноярского края от 12 марта 2020 года, оставленным без изменения [постановлением](#) Третьего арбитражного апелляционного суда от 22 июля 2020 года, заявленные требования удовлетворены.

Красноярское УФАС России обратилось в Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа с кассационной жалобой, в которой просит отменить принятые по делу судебные акты по мотивам неправильного применения судами [статьи 17](#) Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее - Закон о защите конкуренции), [статьей 2, 8, 24, 33, 54.3, 56.1](#) Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон о контрактной системе), нарушения норм процессуального права, несоответствия выводов судов фактическим обстоятельствам дела, принять новый судебный акт об отказе в удовлетворении заявленных требований.

По мнению заявителя кассационной жалобы, суды формально подошли к оценке описания объекта закупки, исходя лишь из наличия характеристик необходимых к поставке товаров и показателей, позволяющих определить соответствие закупаемых товаров установленным заказчиком требованиям, без исследования положений документации в совокупности; суды не учли, что объектом закупки являются пищевые продукты, относящиеся к различным категориям, обладающие разным набором потребительских свойств и составляющие самостоятельные товарные рынки, на которых деятельность осуществляют различные хозяйствующие субъекты (производители определенных продуктов питания); многие поставщики не могут поставить весь требуемый ассортимент, следовательно, укрупнение лота влечет ограничение конкуренции и противоречит требованиям [Закона о контрактной системе](#) и [Закона о защите конкуренции](#); в случае разделения крупного лота количество потенциальных участников увеличится; разные группы товаров должны соответствовать различным нормативным документам (техническим регламентам), которые предъявляют дополнительные требования по разным группам продуктов; доказательства необходимости в поставке в рамках одного контракта различных продуктов, относящихся к разным товарным группам, функциональным, потребительским назначениям и характеристикам Агентством не представлены.

В отзыве на кассационную жалобу Агентство считает ее доводы несостоятельными, судебные акты - законными и обоснованными.

Кассационная жалоба рассматривается в порядке, установленном [главой 35](#) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте судебного заседания

извещены по правилам [статьей 123, 186](#) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (определение выполнено в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью судьи, в связи с чем направлено лицам, участвующим в деле, посредством его размещения на официальном сайте суда в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и информационной системе "Картотека арбитражных дел" - kad.arbitr.ru).

Представители Красноярского УФАС России и Агентства в судебном заседании подтвердили доводы, изложенные в кассационной жалобе и отзыве на нее.

Проверив в пределах, установленных [статьей 286](#) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, соответствие выводов судов о применении норм права установленным ими по делу обстоятельствам и имеющимся в материалах дела доказательствам, правильность применения судами норм материального и процессуального права при рассмотрении дела и, исходя из доводов, содержащихся в кассационной жалобе и возражениях на нее, Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа приходит к следующим выводам.

Как установлено судами и следует из материалов дела, в связи с возникшей у заказчиков потребностью уполномоченным органом (Агентством) совершены действия по осуществлению совместной закупки путем проведения конкурса с ограниченным участием в электронной форме N КОУ 46855/19 - "Молоко, кисломолочная продукция, крупа, колбаса полукопченая, мясо птицы замороженное, яйцо (г. Красноярск и прилегающие территории) (далее - Конкурс)". Начальная (максимальная) цена контрактов оставляет 13 691 117 рублей 50 копеек.

Описание объекта закупки выполнено уполномоченным органом в Приложении N 1 к информационной карте (далее - Описание объекта закупки). В разделе 2 "Требования, предъявляемые к объекту закупки" Описания объекта закупки изложен перечень закупаемых продуктов (40 позиций), в том числе: кефир; молоко питьевое; продукт кисломолочный "Ряженка" 2,5%; продукт кисломолочный, сладкий 2,5%; молоко питьевое; йогурт 2,5%; йогурт с наполнителем 2,5%; крупа перловая; крупа перловая; крупа ячневая; крупа ячневая; крупа пшеничная; крупа манная; крупа гречневая; горох колотый, фасованный; рис длиннозерный шлифованный, фасованный; рис круглозерный, фасованный; пшено; крупа манная; хлопья овсяные; крупа пшеничная; крупа гречневая; горох колотый, весовой; пшено; хлопья овсяные; колбаса полукопченая; яйца куриные в скорлупе свежие; яйца куриные в скорлупе свежие; мясо сельскохозяйственной птицы замороженное, в том числе для детского питания.

В адрес Красноярского УФАС России поступила жалоба ООО

"ДОЛИНА" о нарушении уполномоченным органом и заказчиками при проведении конкурса положений Закона о контрактной системе и Закона о защите конкуренции путем укрупнения лота.

Антимонопольный орган установил, что объектом закупки является совокупность пищевых продуктов, относящихся к различным категориям и составляющих различные самостоятельные товарные рынки. Объединение в один лот вышеуказанных пищевых продуктов исключает возможность участия в торгах хозяйствующих субъектов, заинтересованных в выполнении государственного контракта только в части. При этом многие поставщики не могут поставить весь требуемый согласно описанию объект закупки ассортимент, а имеют возможность поставить часть требуемого ассортимента. Объединение в один лот различных продуктов питания, перечисленных в описании объекта закупки и обладающих разным набором потребительских свойств, технологически и функционально не связанных между собой, неизбежно ведет к отказу от участия в закупке лиц, заинтересованных в поставке определенных продуктов питания, приводит к сокращению числа претендентов закупки.

Участие в торгах производителей (или их представителей) определенных продуктов питания при объединении заказчиком в одну закупку (лот) рассматриваемых продовольственных товаров будет затруднительным, поскольку потребует приобретения товара другой линейки у иных хозяйствующих субъектов, что может привести к ограничению количества участников закупки, в том числе ограничивает доступ к участию в рассматриваемом конкурсе производителей определенных продуктов питания.

Разделение закупаемых в рамках рассматриваемой закупки пищевых продуктов на лоты при проведении подобных конкурсов способствует развитию конкуренции, в том числе делает доступным прямое участие в закупках производителей.

Решением Красноярского УФАС России от 02.10.2019 N 024/06/105-1724/2019 жалоба ООО "ДОЛИНА" признана обоснованной (пункт 1). Уполномоченный орган признан нарушившим требования [статьи 33, 54.3, 56.1](#) Закона о контрактной системе, [статьи 17](#) Закона о защите конкуренции (пункт 2).

Согласно предписанию от 02.10.2019 N 024/06/105-1724/2019 конкурсной комиссии уполномоченного органа необходимо отменить все протоколы, составленные в ходе определения поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения конкурса с ограниченным участием в электронной форме (пункт 1). Заказчикам и уполномоченному органу с учетом решения Комиссии от 02.10.2019 N 024/06/105-1724/2019 необходимо аннулировать закупку путем проведения конкурса с ограниченным участием

в электронной форме (пункт 3).

Агентство обратилось в Арбитражный суд Красноярского края с указанным заявлением.

Суды первой и апелляционной инстанций, удовлетворяя заявленные требования, исходили из того, что оспариваемые ненормативные правовые акты не соответствуют требованиям действующего законодательства и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа считает обжалуемые судебные акты не подлежащими отмене, а кассационную жалобу - удовлетворению в силу следующего.

В соответствии со [статьей 17](#) Закона о защите конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары (далее - запрос котировок), запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устраниению конкуренции ([часть 1](#)). Наряду с установленными [частями 1 и 2 настоящей статьи](#) запретами при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений в случае закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов, участниками запроса котировок, участниками запроса предложений путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов, запроса котировок, запроса предложений ([часть 3](#)).

Согласно [статье 8](#) Закона о контрактной системе, определяющей принцип обеспечения конкуренции, контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок, операторами электронных площадок, операторами специализированных электронных площадок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального [закона](#), в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

[Статьей 33](#) Закона о контрактной системе установлено, что в описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при

необходимости) (пункт 1 части 1). Документация о закупке в соответствии с требованиями, указанными в части 1 настоящей статьи, должна содержать показатели, позволяющие определить соответствие закупаемых товара, работы, услуги установленным заказчиком требованиям (часть 2). Не допускается включение в документацию о закупке (в том числе в форме требований к качеству, техническим характеристикам товара, работы или услуги, требований к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара) требований к производителю товара, к участнику закупки (в том числе требования к квалификации участника закупки, включая наличие опыта работы), а также требования к деловой репутации участника закупки, требования к наличию у него производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и других ресурсов, необходимых для производства товара, поставка которого является предметом контракта, для выполнения работы или оказания услуги, являющихся предметом контракта, за исключением случаев, если возможность установления таких требований к участнику закупки предусмотрена настоящим Федеральным законом (часть 3).

Статьей 54.3 Закона о контрактной системе определен перечень документов, которые должна содержать конкурсная документация наряду с информацией, указанной в извещении о проведении открытого конкурса в электронной форме (часть 1).

Из части 6 статьи 56.1 Закона о контрактной системе следует, что извещение о проведении конкурса с ограниченным участием в электронной форме и конкурсная документация должны содержать информацию, предусмотренную статьями 54.2 и 54.3 Закона о контрактной системе.

По результатам исследования и оценки в порядке, предусмотренном главой 7 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, представленных доказательств и доводов сторон суды пришли к выводу о недоказанности антимонопольным органом нарушения Агентством статей 33, 54.3, 56.1 Закона о контрактной системе и статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Суды установили, что вся необходимая информация и документы включены в состав конкурсной документации. Требований, влекущих ограничение количества участников закупки или ограничение доступа к участию в открытом конкурсе в электронной форме, документация не содержит. Требования к содержанию и составу заявок на участие установлены пунктом 4.4. Информационной карты, являющейся неотъемлемой частью конкурсной документации, и не содержат указания на необходимость предоставления каких-либо дополнительных документов и информации, не предусмотренных статьей 54.3 Закона о контрактной системе.

Из правового анализа положений [Закона](#) о контрактной системе следует, что заказчики, осуществляющие закупку по правилам данного закона, при описании объекта закупки должны таким образом определить требования к закупаемым товарам, работам, услугам, чтобы, с одной стороны, повысить шансы на приобретение товара именно с теми характеристиками, которые им необходимы, соответствуют их потребностям, а с другой стороны, необоснованно не ограничить количество участников закупки ([пункт 1 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](#)).

При этом действующее законодательство не предусматривает запрет выставлять на торги единым лотом предлагаемые к поставке товары, которые в силу своей специфики могут быть поделены и на отдельные виды.

В рассматриваемом случае суды установили и следует из материалов дела, что потребность в поставке продуктов питания (молоко, кисломолочная продукция, крупа, колбаса полукопченая, мясо птицы замороженное, яйцо) возникла у медицинских, образовательных, социальных учреждений для обеспечения разных категорий населения - детей и взрослых ежедневным питанием в соответствии с утвержденными нормативами. В этой связи условиями договора предусматривается формирование еженедельных заявок от заказчиков на поставку продуктов питания; в документации не должны быть установлены условия закупки, которые удовлетворяли бы абсолютно всех возможных участников, имеющих возможность осуществить поставку только одного вида товара.

Суды приняли во внимание пояснения Агентства о том, что закупка, предусматривающая полное обеспечение каждого учреждения несколькими видами продуктов в рамках одного контракта в течение длительного периода времени более удобна и выгодна для заказчиков, так как позволяет более эффективно расходовать бюджетные средства путем снижения материальных и трудовых затрат на действия, связанные с подготовкой, заключением и исполнением контрактов по результатам такой закупки. Для заказчика является важным приобретение продуктов питания у одного поставщика в рамках одного контракта, поскольку объединение этих продуктов создает условия для удовлетворения потребностей употребляющих их детей и взрослых. В рамках единого контракта на комплексную поставку продуктов питания заказчик имеет возможность по соглашению с поставщиком изменять спецификацию контракта (перераспределять товарные единицы в рамках одного контракта) без изменения общей цены контракта. В рамках нескольких контрактов, сформированных по товарным группам, такая перегруппировка товарных единиц невозможна, что на практике приводит к выборке ранее срока завершения действия контракта необходимых заказчику продуктов питания и невозможности их допоставки за счет продуктов

питания, в которых заказчик не нуждается в указанном в техническом задании количестве.

Также в случае разбивки продуктов питания на лоты резко вырастает количество контрактов, что приводит к увеличению трудоемкости исполнения контракта и как следствие увеличение штатной численности работников заказчика, затруднениям, связанным с поставкой и приемкой товара, оформлением заявок на поставку и отчетных документов, что может привести к срывам сроков поставки и, как следствие, к срыву своевременного приготовления готовых блюд, и к неэкономному расходованию бюджетных средств, выделяемых заказчиком.

Довод заявителя кассационной жалобы о том, что объектом закупки являются пищевые продукты, относящиеся к различным категориям, обладающие разным набором потребительских свойств и составляющие самостоятельные товарные рынки, на которых осуществляют деятельность различные хозяйствующие субъекты (производители определенных продуктов питания), не может быть принят во внимание, поскольку, как верно установили суды, в рассматриваемом случае имеет место закупка нескольких видов продукции, составляющих единый объект закупки относящихся к одному виду товаров - пищевой продукции, имеющих равную значимость для заказчиков и служащих единой цели - надлежащему, своевременному и бесперебойному обеспечению основными продуктами питания учреждений края.

Довод антимонопольного органа о том, что многие поставщики не могут поставить весь требуемый ассортимент, следовательно, укрупнение лота влечет ограничение конкуренции и противоречит требованиям [Закона о контрактной системе](#) и [Закона о защите конкуренции](#), подлежит отклонению.

Основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения торгов, является не столько обеспечение максимально широкого круга участников размещения заказов, сколько выявление в результате торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Отсутствие у каких-либо лиц, заинтересованных в заключении контракта, возможности поставить товар, соответствующий потребностям заказчика, не свидетельствует о нарушении заказчиком прав этих лиц, а также об ограничении заказчиком числа участников закупки.

Судами установлено, что на участие в рассматриваемой закупке было подано 6 заявок. При этом доказательства, подтверждающие, что в случае разделения закупки на несколько лотов количество участников по каждой такой закупке будет выше, а цена приобретаемых товаров останется неизменной либо снизится, антимонопольным органом в материалы дела не

представлены.

Ссылки антимонопольного органа на то, что разные группы товаров должны соответствовать различным нормативным актам (техническим регламентом), были мотивированно отклонены судами, поскольку по всем позициям закупки предусмотрено требование о соответствии их требованиям Технического [регламента](#) Таможенного Союза ТР ТС 021/2011 "О безопасности пищевой продукции", утвержденного Решением Комиссии Таможенного Союза от 09.12.2011 N 880, устанавливающего требования ко всей пищевой продукции в части ее маркировки, материалам упаковки, изделий и оборудования для производства пищевой продукции, а также по некоторым позициям указания на соответствие требованиям и других технических регламентов, в частности, [ТР ТС 033/2013](#) "О безопасности молока и молочной продукции", и ГОСТы, которые относятся только к определенным видам продуктов, и, соответственно, имеют специальный характер.

Таким образом, поскольку антимонопольный орган не доказал соответствие закону оспариваемых решения и предписания, а заявитель представил доказательства нарушения названными ненормативными правовыми актами его прав и законных интересов, суды, исследовав и оценив в порядке [статьей 71, 170](#) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации представленные доказательства и доводы лиц, участвующих в деле, в соответствии с требованиями [части 2 статьи 201](#) Кодекса правомерно удовлетворили заявленные требования.

Неправильного применения норм материального права или нарушения норм процессуального права, влекущих отмену судебных актов, в том числе тех, на которые имеется ссылка в кассационной жалобе, не установлено.

Выводы судов основаны на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в деле доказательств в соответствии с [частью 1 статьи 71](#) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Доводы кассационной жалобы, оспаривающие данные выводы судов, не свидетельствуют о таком нарушении судами норм материального и процессуального права при рассмотрении настоящего спора, которое может служить основанием для отмены обжалуемых судебных актов. По существу данные доводы направлены на иную оценку доказательств и установленных судами фактических обстоятельств, в связи с чем не могут быть приняты во внимание судом кассационной инстанции, исходя из предусмотренных [статьей 286](#) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации пределов его компетенции.

При таких условиях Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа не находит предусмотренных [статьей 288](#) Арбитражного процессуального

кодекса Российской Федерации оснований для отмены обжалуемых судебных актов, в связи с чем решение Арбитражного суда Красноярского края и [постановление](#) Третьего арбитражного апелляционного суда в силу пункта 1 части 1 статьи 287 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации подлежат оставлению без изменения.

Руководствуясь [статьями 274, 286 - 289](#) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа

постановил:

Решение Арбитражного суда Красноярского края от 12 марта 2020 года по делу N А33-311/2020, [постановление](#) Третьего арбитражного апелляционного суда от 22 июля 2020 года по тому же делу оставить без изменения, кассационную жалобу - без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в Судебную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в срок, не превышающий двух месяцев со дня его принятия, в порядке, предусмотренном [статьей 291.1](#) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Председательствующий
М.М.ШЕЛЕМИНА

Судьи
Г.В.АНАНЬИНА
А.Н.ЛЕВОШКО
