

РЕШЕНИЕ
по делу № 077/07/00-14351/2021 о нарушении
процедуры торгов и порядка заключения договоров

27.08.2021

г. Москва

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее – Комиссия),

при участии представителей от ООО «АНВИРА»; ФГУП Издательство «Известия»,

рассмотрев жалобу ООО «АНВИРА» (далее — Заявитель) на действия ФГУП Издательство «Известия» при проведении запроса предложений на оказание услуг по комплексному техническому обслуживанию инженерных систем на объектах недвижимости Предприятия: системы теплоснабжения; системы вентиляции и кондиционирования воздуха; системы холодного, горячего водоснабжения, водоотведения канализационных стоков, водоотведение поверхностных сточных вод; системы электроснабжения и освещения; контрольно-измерительных приборов и автоматики инженерных систем, а также по оказанию услуг по комплексной эксплуатации инженерных систем котельной и внутреннего газопровода (г. Москва, ул. Правды, д. 24, стр. 4; ул. Добролюбова, д. 6, стр. 1; ул. Добролюбова, д. 6, стр. 2; ул. Добролюбова, д. 6, стр. 3; ул. Добролюбова, д. 6, стр. 5; ул. Ямского Поля 1-я, д. 28; Бумажный пр., д. 14, стр. 1; Бумажный пр., д. 14 стр. 2; Бумажный пр., д. 14, стр. 3; Бумажный пр., д. 2/2, стр. 6; ул. Правды, д. 21, стр. 2; ул. Правды, д.15, стр.1; ул. Серегина, д. 10; ул. Тверская, д. 18, корп. 1; Настасьинский пер., д. 4, корп. 2; ул. Малая Дмитровка, д. 3) (реестровый № 32110523376, 32110523383) (далее — Закупки),

в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В адрес Московского УФАС России поступили жалобы Заявителя на действия Заказчика при проведении Закупки.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам настоящей статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов либо в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон о закупках), за

исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно части 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам закупок обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном таким органом, действия (бездействие) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в их числе осуществление заказчиком закупки с нарушением требований настоящего Федерального закона и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в единой информационной системе положении о закупке такого заказчика.

Жалобы Заявителя отвечает требованиями пункта 1 части 10 статьи 3 Закона о Закупках.

Согласно доводам, изложенным в жалобах, Заявитель выражает несогласие с требованиями, установленными в Закупочной документации.

Представитель Заказчика с доводами жалобы не согласился, представил письменные возражения и материалы.

Проверив обоснованность доводов, приведенных в жалобе, в возражениях на нее и в выступлениях присутствовавших на заседании представителей участвующих в деле лиц, изучив материалы дела, Комиссия приходит к следующим выводам.

Поскольку доводы жалоб носят идентичный характер, Комиссия считает возможным рассмотреть дело на примере Закупки с реестровым номером 32110523376.

Как следует из материалов дела, Заказчиком 02.08.2021 Заказчик на сайте Единой электронной торговой площадки, а также на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru>) (далее – ЕИС), разместил информацию о проведении запроса предложений на право заключения договора на оказание услуг по комплексному техническому обслуживанию инженерных систем на объектах недвижимости Предприятия: системы теплоснабжения; системы вентиляции и кондиционирования воздуха; системы холодного, горячего водоснабжения, водоотведения канализационных стоков, водоотведение поверхностных сточных вод; системы электроснабжения и освещения; контрольно-измерительных приборов и автоматики инженерных систем, а также по оказанию услуг по комплексной эксплуатации инженерных систем котельной и внутреннего газопровода (г. Москва, ул. Правды, д. 24, стр. 4;

ул. Добролюбова, д. 6, стр. 1; ул. Добролюбова, д. 6, стр. 2; ул. Добролюбова, д. 6, стр. 3; ул. Добролюбова, д. 6, стр. 5; ул. Ямского Поля 1-я, д. 28; Бумажный пр., д. 14, стр. 1; Бумажный пр., д. 14 стр. 2; Бумажный пр., д. 14, стр. 3; Бумажный пр., д. 2/2, стр. 6; ул. Правды, д. 21, стр. 2; ул. Правды, д.15, стр.1; ул. Серегина, д. 10; ул. Тверская, д. 18, корп. 1; Настасьинский пер., д. 4, корп. 2; ул. Малая Дмитровка, д. 3) (реестровый № 32110523376) (далее – аукцион, процедура).

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее - положение о закупке).

В силу части 2 статьи 2 Закона о закупках положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках Заказчик при осуществлении закупочной процедуры должен руководствоваться принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

1. Так, пунктом 3.4.1 Закупочной документации установлены требования к составу заявки с учетом единых обязательных и дополнительных требований, указанных в настоящей документации о закупке.

Согласно п. 3.4.4 Закупочной документации в случае неполного представления документов, участник не допускается ЕК к участию в запросе предложений.

Заявитель полагает, что указанные требования ограничивают конкуренцию среди участников закупки, поскольку содержат обязательное наличие у участников закупок опыта оказания услуг, подтверждение наличия материальных и кадровых ресурсов, наличие системы менеджмента качества до начала исполнения Договора.

Участники закупки должны соответствовать обязательным требованиям, установленным в 8.3 Положения о закупке.

В соответствии с п. 8.4 Положения о закупке помимо обязательных требований к участникам закупки могут устанавливаться одно или несколько дополнительных квалификационных требований. При этом заказчик вправе установить в документации о закупке срок, за который требуется от участников закупки наличия следующих квалификационных требований:

- наличие материально-технических ресурсов, необходимых для исполнения обязательств по договору;
- наличие опыта успешной поставки продукции сопоставимого характера и

объема;

- наличие кадровых ресурсов, необходимых для исполнения обязательств по договору;
- наличие финансовых ресурсов, необходимых для исполнения обязательств по договору;
- прохождение участником процедуры закупки добровольной сертификации в области закупаемой Продукции.

В документации о закупке требования к участникам закупки устанавливаются с учетом следующих ограничений:

- устанавливаемые требования должны быть направлены на выбор в результате закупки поставщика продукции, способного исполнить договор надлежащим образом;
- устанавливаемые требования не должны вести к необоснованному ограничению конкуренции;
- требования должны быть измеряемыми;
- должен быть установлен порядок подтверждения участником закупки своего соответствия установленным требованиям, а также перечень документов, подтверждающих такое соответствие;
- квалификационные требования должны быть связаны с предметом договора, заключаемого по итогам закупки.
 - В соответствии с нормами Закона о закупках заказчик имеет право самостоятельно устанавливать требования к претендентам, к составу их заявок, перечень документов, представляемых претендентами для подтверждения их соответствия установленным в документации требованиям.

В Определении Верховного Суда РФ от 31.07.2017 по делу № 305-КГ17-2243 установлено, что заказчиком предоставлено право сформировать свою систему закупок в зависимости от особенностей осуществления деятельности, установив при необходимости дополнительные требования к участникам закупки. Данное право на разработку и утверждение Положения о закупке согласуется с целями и задачами Закона о закупках, направленными в первую очередь на выявление в результате закупочных процедур лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, удовлетворения потребности заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности.

Следовательно, при оценке документации о закупке на предмет ее соответствия положениям Закона о закупках, контролирующим органам необходимо оценивать параметры и качественные характеристики проводимой закупки, выяснять действительную потребность в установлении заказчиком дополнительных требований, учитывая заинтересованность такого лица в рациональном расходовании средств и достижении максимального результата.

Минэкономразвития России в Письме от 25.07.2016 №Д28и-1863 обратило внимание, что заказчик вправе требовать наличия у участников закупки соответствующего квалифицированного персонала, а также опыта выполнения аналогичных работ.

В п. 4 и последнем абзаце п. 6 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.05.2018) Верховным Судом Российской Федерации указано, что «гарантии исполнения обязательств по договору могут обеспечиваться предъявлением к поставщику квалификационных требований, в частности о наличии опыта поставки на соответствующем товарном рынке».

Помимо этого Верховным Судом Российской Федерации в Определении от 21.08.2014 №307-ЭС14-210 по делу №А05-10778/13 указано, что «субъекты предпринимательской деятельности по условиям делового оборота при выборе контрагентов должны оценивать не только условия сделки и их коммерческую привлекательность, но и деловую репутацию, платежеспособность контрагента, а также риск неисполнения обязательств и предоставление обеспечения их исполнения, наличие у контрагента необходимых ресурсов (производственных мощностей, технологического оборудования, квалифицированного персонала) и соответствующего опыта».

Следовательно, проверка лишь правоспособности контрагентов не свидетельствует о том, что заказчик, будучи заинтересованным в надлежащем исполнении договоров, проявило должную степень осмотрительности и осторожности при выборе контрагента».

Следовательно, в связи с тем, что требование к опыту изготовления и перечень документов, представляемых участниками закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям, установлены Заказчиком с учетом Положения о закупке, а доводы Заявителя о том, что данное требование ограничивает конкуренцию, не находят своего правового подтверждения.

Требования, предъявляемые к участникам закупки, указываются в документации о закупке и в равной мере распространяются на всех участников закупки.

Согласно пункту 6 обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Закона о закупках, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ от 16.05.2018 уменьшение числа участников закупки в результате предъявления к ним требований само по себе не является нарушением принципа равноправия, если такие требования предоставляют заказчику дополнительные гарантии выполнения победителем закупки своих обязательств и не направлены на установление преимуществ отдельным лицам либо на необоснованное ограничение конкуренции.

На основании пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках к принципам, которыми должны руководствоваться заказчики при закупке товаров, работ, услуг, относятся равноправие (отсутствие дискриминации) участников закупки и недопустимость необоснованного ограничения конкуренции.

Вместе с тем Закон о закупках не обязывает заказчиков допускать к участию

в закупке всех хозяйствующих субъектов, имеющих намерение получить прибыль в результате заключения договора. Иное противоречило бы принципу целевого и экономически эффективного расходования денежных средств, сокращения издержек заказчика, закрепленному пунктом 3 части 1 статьи 3 Закона о закупках и предполагающему наличие у заказчика права на установление в закупочной документации способствующих тому требований к участникам закупки.

Принцип равноправия, в силу пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, предполагает недопустимость предъявления различных требований к участникам закупки, находящимся в одинаковом положении, в отсутствие к тому причин объективного и разумного характера.

Сама по себе невозможность участия в Закупке отдельных хозяйствующих субъектов, не отвечающих предъявленным Заказчиком требованиям, также не означает, что действия Заказчика повлекли необоснованное ограничение конкуренции.

Таким образом, поскольку требования, установленные Заказчиком в целях исключения риска неисполнения договора, в равной мере относятся ко всем хозяйствующим субъектам, имеющим намерение принять участие в Закупке, не приводят к нарушению антимонопольных запретов, то нарушения положений Закона о закупках отсутствуют. Предъявление к участнику квалификационных требований является гарантией исполнения обязательств по договору, что позволяет удовлетворить всем потребностям Заказчика.

В связи с чем, Комиссия управления не усматривает нарушения в действиях Заказчика, поскольку требования к участникам закупки установлены на основании потребности Заказчика.

2. Согласно п. 3.4.3 Закупочной документации сведения, подтверждающие соответствие участников закупки установленным требованиям, предоставляются, в том числе, согласно форм раздела IV «ОБРАЗЦЫ ФОРМ И ДОКУМЕНТОВ ДЛЯ ЗАПОЛНЕНИЯ УЧАСТНИКАМИ ЗАКУПКИ».

Все представленные в разделе IV «ОБРАЗЦЫ ФОРМ И ДОКУМЕНТОВ ДЛЯ ЗАПОЛНЕНИЯ УЧАСТНИКАМИ ЗАКУПКИ» формы являются обязательными для заполнения участниками закупки документами, входящими в состав заявки на участие в закупке, если указание на их обязательность/необязательность, в том числе по отдельным пунктам, содержится в инструкциях к их заполнению, не могут быть произвольно изменены участником закупки. Также данные формы не могут заменяться участником на иные формы, текстуально и визуально не соответствующие требуемым.

Все формы, представляемые участниками закупки в составе заявки на участие в закупке, должны быть заполнены по всем пунктам, строго в соответствии с требованиями к их заполнению.

При заполнении обязательных форм не допускается использование общих формулировок, отсылок на другие формы, предлагаемые участником закупки взамен обязательных, а также изменение форм, в том числе объединение строк и столбцов и т.д.

Вся информация по представленным формам должна быть детализирована и подтверждаться соответствующими документами (копиями договоров, актов и т.д.).

Непредставление сведений (информации) по данным формам (в т.ч. по отдельным пунктам) может рассматриваться ЕК как несоответствие поданной заявки на участие в закупке требованиям настоящей документации о закупке.

Вместе с тем, п. 3.4.1 Закупочной документации установлены требования к составу заявки с учетом единых обязательных и дополнительных требований, указанных в настоящей документации о закупке.

Заявитель в данном случае указывает на то, что формы содержат в себе обязанность участников закупки предоставления документов, которые отсутствуют в п. 3.4.1.

На заседании Комиссии представитель Заказчика пояснил, что наличие обязательных для заполнения участниками закупки форм-образцов обеспечивает унификацию и единообразие в получении информации и сведений от участников закупки, так как применяется в равной степени ко всем участникам.

Информация и сведения в этих формах предоставляются самим участником закупки путем внесения соответствующих данных, что исключает возможность допущения Заказчиком и/или Организатором технических ошибок или своевольных трактовок/интерпретаций как при рассмотрении заявок, так и при оценке и сопоставлении заявок участников закупки.

Таким образом, Комиссия отмечает, что обязанность участника закупки в предоставлении оригиналов форм прямо указано в п. 3.4.1 Закупочной документации, а также образцы форм представлены в разделе IV Закупочной документации. Сведения, которые необходимо предоставить при обязательном заполнении форм не являются ограничивающими и применяются ко всем участникам.

3. Заказчиком установлена инструкция по заполнению заявки на участие, на основании которой порядок подачи заявок устанавливается регламентом ЭТП www.etppgb.ru. Заявитель указывает на то, что согласно регламенту ЭТП Размер файла не должен превышать 50 Мб. Таким образом предоставление единого пакета документов со сквозной нумерацией невозможно, так как общий размер файла превышает установленный ЭТП www.etppgb.ru.

В том числе, сквозная нумерация применяется для документов на бумажном носителе. Согласно п. 1.1.2. документации о закупке применяется при проведении закупок путем проведения запросов предложений в электронной форме.

Вместе с тем, Комиссией установлено, что Заявителем была подана заявка на участие в Закупках, по результатам которым, согласно протоколам от 12.08.2021 Заявитель занял третье место, что свидетельствует о возможности предоставления документов в составе заявки в предусмотренном ЭТП формате.

4. Заказчиком пп. 4.2- 4.2.4 документации установлены требования по обеспечению заявки.

Согласно указанным требованиям обеспечение заявки предусмотрено путем

внесения денежных средств на счет по реквизитам Заказчика.

Однако, на сайте электронной торговой площадки обеспечение заявки возможно путем предоставления банковской гарантии, функция внесения денежных средств блокируется.

Заказчик в ходе заседания Комиссии, подтвердил наличие технической ошибки при указании реквизитов на внесение обеспечения заявки.

Как пояснил представитель Заказчика, вместо способа обеспечения заявки - предоставление банковской гарантии, в документации ошибочно установлено обеспечение заявки предусмотрено путем внесения денежных средств на счет по реквизитам Заказчика.

Комиссия отмечает, что способ обеспечения заявки путем предоставления банковской гарантии, выбранный Заказчиком на ЭТП противоречит документации, согласно которой обеспечение Заявки путем внесения денежных средств на счет по реквизитам Заказчика, поскольку вводит потенциальных участников в заблуждение и фактически лишает возможности потенциальных участников при подаче заявки выбрать в качестве способа обеспечения заявки предоставление банковской гарантии.

Вместе с тем, Комиссией установлено, что Заявитель при подаче заявки в качестве способа обеспечения избрал предоставление банковской гарантии.

При этом указанное не явилось основанием отклонения заявок.

С учетом изложенного, на основе всестороннего исследования, оценки фактических обстоятельств и доказательств по делу в их совокупности и взаимосвязи Комиссия приходит к выводу о признании жалобы Заявителя обоснованной в указанной части.

В соответствии с подпунктом "а" пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган выдает организатору торгов, оператору электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, продавцу государственного или муниципального имущества, организатору продажи обязательные для исполнения предписания о совершении действий, направленных на устранение нарушений порядка организации и проведения торгов, продажи государственного или муниципального имущества (далее в настоящем пункте - торги), порядка заключения договоров по результатам торгов или в случае признания торгов несостоявшимися, в том числе предписания об отмене протоколов, составленных в ходе проведения торгов, о внесении изменений в документацию о торгах, извещение о проведении торгов, об аннулировании торгов.

Однако, поскольку в настоящем случае допущенное нарушение не повлияло на результат закупки и права участников, Комиссия Управления не выдает Заказчику обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений.

На основании изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «АНВИРА» (ИНН: 7719864411; ОГРИП: 5137746193327) на действия ФГУП Издательство «Известия» (ИНН: 7710207002; ОГРН: 1027700497835) при проведении закупок обоснованной в части.

2. Установить в действиях Заказчика нарушение пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках.

3. Обязательное для исполнения предписание не выдавать.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его выдачи.