20.05.2019 г.
Тула

Комиссия по контролю закупок Управления Федеральной антимонопольной службы по Тульской области (далее - Комиссия), рассмотрев обращение Федерального казенного учреждения «Исправительная колония № 7 Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Тульской области» (далее - Заказчик) исх. № 73/ТО/47-2559 от 30.04.2019 (вх. № 2062 от 06.05.2019) о размещении информации об акционерном обществе «Газпром газораспределение Тула» (далее – Общество) (ИНН 7107029245; адрес: ул. М. Тореза, дом 5А, город Тула, 300012) в реестре недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (далее – реестр недобросовестных поставщиков) по причине уклонения Общества от заключения контракта на оказание услуг по техническому обслуживанию, ремонту, аварийному обслуживанию газового оборудования и газопроводов (далее – Контракт) (закупка № 0366100008119000019), руководствуясь положениями 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), Правилами ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 25.11.2013 № 1062 (далее – Правила ведения реестра), в присутствии:

–– представителей Общества по доверенности,

(Заказчиком заявлено ходатайство о рассмотрении настоящего дела в отсутствие его представителей),

УСТАНОВИЛА:

06.05.2019 в Тульское УФАС России поступило обращение Заказчика о размещении информации об Обществе в реестре недобросовестных поставщиков по причине уклонения Общества от заключения контракта по итогам определения поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения электронного аукциона на право заключить государственный контракт на оказание услуг по техническому обслуживанию, ремонту, аварийному обслуживанию газового оборудования и газопроводов, для нужд ФКУ ИК-7 УФСИН России по Тульской области (закупка № 0366100008119000019) (далее - электронный аукцион).

В результате проведенной Комиссией на основании статьи 99, части 7 статьи 104 Закона проверки фактов, изложенных в обращении Заказчика, а также анализа представленных в Тульское УФАС России документов, касающихся осуществления данной закупки, установлено следующее.

Извещение о проведении электронного аукциона и документация о

проведении электронного аукциона на право заключить государственный контракт на оказание услуг по техническому обслуживанию, ремонту, аварийному обслуживанию газового оборудования и газопроводов, для нужд ФКУ ИК-7 УФСИН России по Тульской области 05.04.2019 размещены в единой информационной системе в сфере закупок (далее – единая информационная система).

Начальная (максимальная) цена контракта – 115 885,01 рублей.

Из протокола № 14 рассмотрения единственной заявки на участие в электронном аукционе от 16.04.2019 следует, что на участие в электронном аукционе была подана одна заявка, по итогам рассмотрения которой Единой комиссией по осуществлению закупок для нужд ФКУ ИК-7 УФСИН России по Тульской области (далее – Единая комиссия) принято единогласное решение о соответствии такой заявки требованиям Закона и документации об электронном аукционе.

Статья 83.2 Закона регулирует порядок заключения контракта по результатам электронной процедуры.

Согласно части 2 статьи 83.2 Закона 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 настоящего Федерального закона протоколов заказчик размещает в единой информационной системе и на электронной площадке с использованием единой информационной системы без своей подписи проект контракта, который составляется путем включения в проект контракта, прилагаемый к документации или извещению о закупке, цены контракта, предложенной участником закупки, с которым заключается контракт.

Как установлено Комиссией, протокол № 14 рассмотрения единственной заявки на участие в электронном аукционе от 16.04.2019 размещен в единой информационной системе 16.04.2019.

19.04.2019 Заказчик разместил в единой информационной системе проект контракта № 0366100008119000019000 1 на оказание услуг (далее – Проект контракта).

В силу части 3 статьи 83.2 Закона 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 настоящей

статьи.

Комиссией установлено, что в регламентированный Законом срок 23.04.2019 Общество к Проекту контракта разместило протокол разногласий, подписанный усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени победителя электронной процедуры.

В силу части 5 статьи 83.2 Закона в течение трех рабочих дней с даты размещения победителем электронной процедуры на электронной площадке в соответствии с частью 4 настоящей статьи протокола разногласий заказчик рассматривает протокол разногласий и без своей подписи размещает в единой информационной системе и на электронной площадке с использованием единой информационной системы доработанный проект контракта либо повторно размещает в единой информационной системе и на электронной площадке проект контракта с указанием в отдельном документе причин отказа учесть полностью или частично содержащиеся в протоколе разногласий замечания победителя электронной процедуры.

В свою очередь Заказчик в установленный Законом срок 23.04.2019 разместил в единой информационной системе доработанный с учетом протокола разногласий Проект контракта.

Согласно части 6 статьи 83.2 Закона в течение трех рабочих дней с даты размещения заказчиком в единой информационной системе и на электронной площадке документов, предусмотренных частью 5 настоящей статьи, победитель электронной процедуры размещает на электронной площадке проект контракта, подписанный усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени такого победителя, а также документ и (или) информацию в соответствии с частью 3 настоящей статьи, подтверждающие предоставление обеспечения исполнения контракта и подписанные усиленной электронной подписью указанного лица.

Частью 13 статьи 83.2 Закона определено, что победитель электронной процедуры (за исключением победителя, предусмотренного частью 14 настоящей 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.

Из письменных пояснений Заказчика, представленных в материалы дела, следует, что с учетом положений части 6 статьи 83.2 Закона Общество по 26.04.2019 включительно должно было подписать со своей стороны указанный проект контракта. В регламентированный Законом срок Общество не разместило на электронной площадке Проект контракта и документ, подтверждающий предоставление обеспечения исполнения контракта, подписанные усиленной электронной подписью лица, имеющего

право действовать от имени Общества.

В связи с чем, оператор электронной площадки направил в адрес Заказчика уведомление об уклонении Общества от заключения контракта.

Учитывая тот факт, что 29.04.2019 в единой информационной системе отсутствовала информация о подписании Обществом Проекта контракта, Заказчиком 29.04.2019 составлен протокол признания участника закупки уклонившимся от заключения контракта по результатам электронного аукциона на право заключить контракт на оказание услуг по техническому обслуживанию, ремонту, аварийному обслуживанию газового оборудования и газопроводов (далее - протокол от 29.04.2019). Указанный протокол размещен 29.04.2019 в единой информационной системе.

Комиссией установлено, что на дату рассмотрения настоящего дела информация о подписанном Обществом Проекте контракта в единой информационной системе отсутствует.

На заседании Комиссии представитель Общества указал, что Общество не имело намерения уклониться от заключения Контракта. У Общества не было возможности подписать доработанный Заказчиком с учетом протокола разногласий Проект контракта в установленный Законом срок ввиду его отсутствия в личном кабинете Общества на электронной площадке ЗАО «Сбербанк-АСТ».

В подтверждение данного факта на заседании Комиссии представителями Общества представлены скриншоты из личного кабинета на электронной площадке ЗАО «Сбербанк-АСТ», свидетельствующие об отсутствии итогового Проекта контракта. Согласно пояснениям представителей Общества, данное обстоятельство могло возникнуть из-за сбоя при интеграции единой информационной системы и электронной площадки.

Также в подтверждение намерений Общества заключить Контракт, Обществом в материалы данного дела была представлена копия платежного поручения № 7069 от 24.04.2019 о внесении денежных средств в качестве обеспечения исполнения контракта на сумму 5 794,25 рублей.

В свою очередь, Заказчиком представлены в материалы дела документы, свидетельствующие о направлении им обращений в службу технической поддержки единой информационной системы ввиду того, что размещенный Заказчиком в единой информационной системе Проект контракта не отображается на электронной площадке ЗАО «Сбербанк-АСТ» (Обращение № SD1002695704, Обращение SD1002681795, Обращение SD1002684367). В представленных в материалы дела пояснениях Заказчик ходатайствовал о не включении информации об Обществе в реестр недобросовестных поставщиков.

На основании изложенного, Комиссия пришла к выводу, что возможность

подписания электронной подписью Проекта контракта у Общества отсутствовала.

Частью 2 статьи 4 Закона определено, что порядок функционирования единой информационной системы, требования к технологическим и лингвистическим средствам единой информационной системы, в том числе требования к обеспечению автоматизации процессов сбора, обработки информации в единой информационной системе, порядок информационного взаимодействия единой информационной системы с иными информационными системами, в том числе в сфере управления государственными и муниципальными финансами, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 24.1 Закона проведение электронных процедур, закрытых электронных процедур, в том числе направление участниками закупок запросов о даче разъяснений положений извещения об осуществлении закупки и (или) документации о закупке, подача участниками закупок заявок на участие в закупке, предложений о цене контракта, окончательных предложений, предоставление комиссии по осуществлению закупок доступа к указанным заявкам, сопоставление предложений о цене контракта участников закупки, формирование протоколов, заключение контракта с победителем закупки, обеспечивается на электронной площадке оператором электронной площадки, а при проведении закрытых электронных процедур на специализированной электронной площадке оператором специализированной электронной площадки, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом. При этом оператор электронной площадки, оператор специализированной электронной площадки не вправе отказаться от проведения электронной процедуры, закрытой электронной процедуры на такой электронной площадке, специализированной электронной площадке соответственно.

В силу пункта 2 Правил функционирования единой информационной системы в сфере закупок, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 23.12.2015 N 1414 "О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок" (далее по тексту - Правила функционирования ЕИС), единая информационная система во взаимодействии с иными информационными системами обеспечивает формирование, обработку, хранение и предоставление данных (в том числе автоматизированные) участникам контрактной системы в сфере закупок в рамках отношений, указанных в части 1 статьи 1 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

Согласно подпункту "а" пункта 13 Правил функционирования ЕИС технологические (технические и программные) средства информационной системы должны обеспечивать реализацию функций единой информационной системы.

При размещении электронных документов в единой информационной системе или обмене электронными документами в процессе взаимодействия единой информационной системы с иными информационными системами применяются единые формы электронных документов. Требования к указанным формам электронных документов устанавливаются Министерством финансов Российской Федерации. При этом формирование и размещение электронных документов в единой информационной системе и иных информационных системах осуществляются с использованием единых форматов электронных документов и открытых форматов для обмена данными на основе расширяемого языка разметки (XML), которые разрабатываются и размещаются на официальном сайте единой информационной системы Федеральным казначейством (пункт 17 Правил функционирования ЕИС).

Единая информационная система осуществляет информационное взаимодействие, в том числе со следующими информационными системами: электронные площадки, обеспечивающие проведение определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) способами, предусмотренными Федеральным законом "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" и Федеральным законом "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц", в электронной форме (далее - электронные площадки) (подпункт "б" пункта 18 Правил функционирования ЕИС).

Согласно пункту 20 Правил функционирования ЕИС, при информационном взаимодействии единой информационной системы с электронными площадками обеспечивается:

а) предоставление с электронных площадок в единую информационную систему сведений об аккредитованных на электронных площадках участниках закупок и иной информации и документов в соответствии с положениями Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" и Федерального закона "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" с целью их размещения в единой информационной системе;

б) предоставление из единой информационной системы на электронные площадки нормативной справочной информации, извещений об осуществлении закупок и документации о закупках в форме электронного документа, о заключенных контрактах и иной информации и документов в соответствии с положениями Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" с целью их использования на электронных площадках;

в) обмен сведениями о протоколах определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Организация информационного взаимодействия единой информационной системы и информационных систем, указанных в пункте 18 настоящих Правил, осуществляется Федеральным казначейством и операторами иных информационных систем самостоятельно или с привлечением организаций, находящихся в их ведении, или иных организаций в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 26 Правил функционирования ЕИС).

При указанных обстоятельствах Общество не может нести ответственность за действия лиц, в обязанности которых входит организация технического процесса функционирования и взаимодействия единой информационной системы с иными информационными системами (в частности, электронными площадками).

При этом Комиссия отмечает, что исходя из положений приказа ФАС России от 13.10.2015 № 955/15 «О координации деятельности центрального аппарата ФАС России и территориальных органов ФАС России при осуществлении контроля в сфере закупок в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-фз "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", а также при осуществлении полномочий по ведению реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)», оператор электронной площадки не является субъектом контроля территориальных органов ФАС России.

В соответствии с частью 2 статьи 104 Закона 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.

Пунктом 12 Правил ведения реестра предусмотрено, что рассмотрение вопроса о включении информации об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми контракты расторгнуты в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов, осуществляется с участием представителей заказчика и лица, информация о котором направлена заказчиком для включения в реестр. По результатам рассмотрения представленных информации и документов и проведения проверки фактов, указанных в пункте 11 названных Правил, выносится решение.

Из системного толкования вышеприведенных положений следует, что порядок, установленный в пункте 12 Правил ведения реестра, применяется при рассмотрении вопроса о включении в реестр недобросовестных поставщиков информации об участниках закупок в двух случаях: когда участники закупок уклонились от заключения контрактов, либо имеется

односторонний отказ заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов.

Из пункта 11 Правил ведения реестра следует, что в реестр недобросовестных поставщиков включаются только проверенные сведения. Необходимым условием является наличие в представленных материалах фактов, подтверждающих недобросовестность поставщика (подрядчика, исполнителя).

Размещение сведений об участнике закупки в реестре недобросовестных поставщиков осуществляется лишь в случае, если антимонопольный орган в результате проведенной проверки установит факт уклонения участника закупки от заключения контракта, выявит обстоятельства, свидетельствующие о намерении участника закупки отказаться от заключения контракта, о направленности его действий на несоблюдение условий контракта или уклонение от его исполнения.

Исходя из положений статьи 104 Закона реестр недобросовестных поставщиков с одной стороны является специальной мерой ответственности, установленной законодателем в целях обеспечения исполнения лицом принятых на себя в рамках процедуры размещения государственного или муниципального заказа обязательств. При этом одним из последствий включения в реестр недобросовестных поставщиков (в качестве санкции за допущенное нарушение) может являться ограничение прав такого лица на участие в течение установленного срока в закупках в рамках Закона.

С другой стороны анализ указанных положений позволяет сделать вывод и о том, что реестр недобросовестных поставщиков служит инструментом, обеспечивающим реализацию целей регулирования отношений, определенных в общих положениях законодательства в сфере закупок, по добросовестной конкуренции и предотвращению злоупотреблений в сфере размещения заказов, следовательно, является механизмом защиты государственных и муниципальных заказчиков от недобросовестных действий поставщиков (исполнителей, подрядчиков).

Вместе с тем, основанием для включения в реестр недобросовестных поставщиков является только такое уклонение лица от заключения контракта или от исполнения условий контракта, которое предполагает его недобросовестное поведение, совершение им умышленных действий (бездействия) в противоречие требованиям Закона, в том числе приведшее к невозможности заключения контракта с этим лицом как признанного победителем конкурса и нарушающее права заказчика относительно условий (выявленных им как лучшие) и срока исполнения контракта, которые связаны, прежде всего, с эффективным использованием бюджетных средств и в предусмотренном бюджетным законодательством порядке.

По общему правилу при привлечении лица к публично - правовой ответственности государственным органом должна быть установлена вина

этого лица в нарушении закона. Конституционный Суд Российской Федерации в принимаемых судебных актах неоднократно указывал, что применяемые государственными органами санкции, в том числе штрафного характера, должны отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в том числе соответствовать принципу юридического равенства, быть соразмерными конституционно защищаемым целям и ценностям, исключать возможность их произвольного истолкования и применения (Постановления от 30.07.2001 № 13- П, от 21.11.2002 № 15 - П, Определения от 07.06.2001 № 139 -О, от 07.02.2002 № 16-О).

Такой правовой подход подлежит применению и в данном случае, тем более, что последствия по наложению санкции в виде включения сведений о лице в реестр недобросовестных поставщиков могут иметь более тяжкий экономический характер, чем наложение штрафа.

По смыслу статьи 55 Конституции Российской Федерации введение ответственности за правонарушение и установление конкретной санкции, ограничивающей конституционное право, исходя из общих принципов права, должно отвечать требованиям справедливости, быть соразмерным конституционно закрепляемым целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния.

Ни Закон, ни Правила ведения реестра не содержат безусловной обязанности уполномоченного органа включать представленные заказчиком сведения о поставщике в соответствующий реестр без оценки его действий в каждом конкретном случае.

При рассмотрении вопроса о включении или не включении лица в реестр недобросовестных поставщиков недопустимо ограничиваться только формальной констатацией ненадлежащего исполнения хозяйствующим субъектом тех или иных нормативных требований без выяснения и оценки всех фактических обстоятельств дела в совокупности и взаимосвязи.

Основанием для включения в реестр недобросовестных поставщиков является только такое уклонение лица от заключения контракта, которое предполагает его недобросовестное поведение, совершение им умышленных, а в ряде случаев неосторожных действий (бездействия) в противоречие требованиям Закона.

В рассматриваемом случае Комиссия полагает, что обстоятельства дела в совокупности с представленными доказательствами не свидетельствуют о том, что действия Общества были направлены на уклонение от заключения Контракта.

Приведенные выше обстоятельства не позволяют Комиссии сделать вывод о наличии в действиях Общества недобросовестного поведения или злонамеренного уклонения от заключения Контракта.

Поскольку бесспорных доказательств, подтверждающих обратное, участвующими в деле лицами не представлено, Общество не может быть признано недобросовестным исполнителем в смысле приведенных выше положений Закона.

Таким образом, факт уклонения участника закупки – акционерного общества «Газпром газораспределение Тула» от заключения Контракта по итогам электронного аукциона на заседании Комиссии не подтвержден.

Исходя из вышеизложенного, руководствуясь статьями 99, 104 Закона, Правилами ведения реестра, Комиссия

РЕШИЛА:

Информацию, представленную Федеральным казенным учреждением «Исправительная колония № 7 Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Тульской области» в отношении акционерного общества «Газпром газораспределение Тула» (ИНН 7107029245; адрес: ул. М. Тореза, дом 5А, город Тула, 300012), в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) не включать.

Решение Комиссии может быть обжаловано в судебном порядке в соответствии с частью 11 статьи 104 Закона.