

ООО «ЮрИнжинирингПроджект»

192012, г. Санкт-Петербург, проспект  
Обуховской обороны, д. 112, корпус 2,  
литер 3, помещение 301 Б

Федеральное государственное  
автономное учреждение «Национальный  
медицинский исследовательский центр  
«Межотраслевой научно-технический  
комплекс «Микрохирургия глаза» имени  
академика С.Н. Федорова» (Санкт-  
Петербургский филиал)

Российская Федерация, 192283, Санкт-  
Петербург, ул. Ярослава Гашека, дом 21

ЭТП «Торги 223»

603155 Нижний Новгород, ул. Горького 195  
БЦ «Пентхаус Палас», 8 этаж.

## РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-14581/2019 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

18.11.2019

г. Москва

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее - Комиссия) в составе:

рассмотрев жалобу ООО «ЮрИнжинирингПроджект» (далее – заявитель) на действия ФГАУ «НМИЦ «МНТК «Микрохирургия глаза» им. акад. С.Н. Федорова» Минздрава России (далее – заказчик) при проведении запроса предложений в электронной форме на право заключения договора на выполнение работ по ремонту потолков помещений учреждения (реестровый № 31908461005),

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 поступила жалоба заявителя на действия заказчика при проведении закупки.

Действия (бездействие) заказчиков, комиссии по осуществлению закупок по основаниям, предусмотренным пунктами 1, 4 - 6 части 10 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках), обжалуются в порядке, предусмотренном статьей 18.1. Закона о защите конкуренции.

Согласно части 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом о закупках, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 статьи 2 Закона о закупках правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

В свою очередь, Законом о закупках провозглашены принципы, которым должны соответствовать действия заказчика при проведении конкурентной процедуры в порядке регулирования указанного закона. К таковым относятся принцип информационной открытости, равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрены основания, позволяющие участникам закупок обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном статьей 18.1 Закона о защите конкуренции, действия (бездействие) заказчика при осуществлении закупок товаров, работ, услуг.

Заявитель в жалобе ссылается на нарушение заказчиком принципа информационной открытости закупки, посредством неуказания в протоколе оснований отклонения заявки участника закупки, а также указывает на отсутствие у заказчика оснований для отклонения его заявки от участия в закупке. Соответственно, жалоба заявителя отвечает требованиям ч. 10 ст. 3 Закона о закупках, содержит доводы о несоблюдении заказчиком требований Закона о закупках, в связи с чем подлежит рассмотрению в порядке ст. 18.1 Закона о защите конкуренции.

Как следует из материалов дела, заказчиком в единой информационной системе закупок опубликовано извещение о проведении закупки на право заключения договора на выполнение работ по ремонту потолков помещений учреждения.

В настоящем случае заявитель обжалует положения аукционной документации, которые, по его мнению, препятствуют подаче заявок на участие в закупке, поскольку содержат избыточные требования к описанию конкретных характеристик товаров, подлежащих использованию при выполнении работ, также заявитель указывает, что сформированная заказчиком документация вводит участников в заблуждение относительно действительных характеристик товаров.

В силу пункта 1 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципом информационной открытости закупки.

В документации о закупке согласно п. 3 ч. 10 ст. 4 Закона о закупках должны быть указаны сведения, определенные Положением о закупке, в том числе требования к описанию участниками закупки поставляемого товара, который является предметом закупки, его функциональных характеристик (потребительских свойств), его количественных и качественных характеристик, требования к описанию участниками закупки выполняемой работы, оказываемой услуги, которые являются предметом закупки, их количественных и качественных характеристик.

При этом, документация о проведении закупки должна содержать четкие, исчерпывающие требования к участникам закупки, исключающие разночтение разных требований и возможность субъективного толкования требований закупочной документации.

Также из доводов жалобы следует, что заявитель не согласен с требованиями к товарам, установленными заказчиком в документации. По мнению заявителя, требования к товарам, установленные в документации, на основании которых заказчик предполагает возможность определения соответствия заявок участников требованиям документации, установлены не в соответствии с его действительной потребностью, а с целью усложнить подготовку заявок и создать основания для отклонения заявок.

Заявитель указывает, что инструкция излишним образом детализирована, поскольку для выражения одного и того же требования предусмотрено множество совершенно различных условных обозначений, что заведомо затрудняет подготовку заявок и может привести к ошибкам, за которые заявки будут отклоняться.

На заседании Комиссии представитель заказчика указал, что обязанность по представлению конкретных показателей товара, подлежащего использованию при выполнении подрядных работ, документацией

однозначно определена. В связи с чем полагает, что документация не вводит участников закупки в заблуждение.

Комиссия, рассмотрев доводы заявителя, а также возражения заказчика, соглашается с обоснованностью доводов жалобы на основании следующего.

Как следует из материалов дела, в составе документации, требования к товарам установлены в Приложении № 1 к техническому заданию «Сведения о качестве, технических характеристиках товара, его безопасности, функциональных характеристиках (потребительских свойствах) товара, размере, упаковке, отгрузке товара и иные сведения о товаре», представление которых предусмотрено документацией об аукционе в электронной форме.

Кроме того, в соответствии с документацией при закупке работ, услуг, для выполнения, оказания которых используется товар:

а) согласие, предусмотренное пунктом 2 настоящей части, в том числе означающее согласие на использование товара, указание на товарный знак, наименование производителя, модель, артикул и т.д. которого содержится в документации о закупке, в случае, если документация о закупке содержит указание на товарный знак, наименование производителя, модель, артикул товара, и используемые товары в документации о закупке не содержат слов «или эквивалент»;

б) согласие, предусмотренное пунктом 2 настоящей части, в том числе означающее согласие на использование товара, указание на товарный знак, наименование производителя, модель, артикул и т.д. которого содержится в документации о закупке, или согласие, предусмотренное пунктом 2 настоящей части, указание на товарный знак (его словесное обозначение) (при его наличии), наименование производителя, модель, артикул и т.д. предлагаемого для использования товара и конкретные показатели этого товара, соответствующие значениям эквивалентности, установленным документацией о закупке, если участник закупки предлагает для использования товар, который является эквивалентным товару, указанному в документации о закупке, при условии содержания в документации о закупке указания на товарный знак, наименование производителя, модель, артикул товара используемого товара, и используемые товары в документации о закупке содержат слова «или эквивалент»;

в) согласие, предусмотренное пунктом 2 настоящей части, а также конкретные показатели используемого товара, соответствующие значениям, установленным документацией о закупке, и указание на товарный знак (его словесное обозначение) (при его наличии), наименование производителя, модель, артикул и т.д. предлагаемого для использования товара при условии отсутствия в документации о закупке указания на товарный знак

используемого товара.

Таким образом, заказчик в документации установил требование о представлении конкретных показателей в составе заявки участниками закупки.

В соответствии с пунктом 2 части 6.1 статьи 3 закона о закупках в описание предмета закупки не должны включаться требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования влекут за собой необоснованное ограничение количества участников закупки, за исключением случаев, если не имеется другого способа, обеспечивающего более точное и четкое описание указанных характеристик предмета закупки.

Таким образом, Законом о закупках определены требования к порядку описания предмета закупки. В настоящем случае, заказчиком предъявлены требования к товарам, подлежащим использованию при выполнении подрядных работ. При этом в протоколе заказчик в качестве основания отклонения заявки участника аукциона указал на несоответствие его заявки требованиям ГОСТа. Кроме того, сведения, подлежащие указанию участниками закупки в составе первых частей, а также инструкция по заполнению заявки, возлагают на участника закупки обязанность заполнить соответствующие сведения на основании положений государственных стандартов, поименованных заказчиком в документации.

При этом документация о проведении закупки, являющаяся, по своей сути, офертой, в соответствии с положениями которой впоследствии заключается договор, не должна содержать возможности ее множественного толкования. Указанная документация должна содержать в себе четкие, исчерпывающие требования к претендентам, подающим заявки на право участия в торгах, что исключает возможность субъективного толкования указанных в заявках предложений заказчиком.

В этой связи представляется возможным сделать вывод, что в целях исключения какого-либо субъективного правоусмотрения при разрешении вопроса о допуске той или иной заявки к участию в закупке, а также недопустимости злоупотребления правом заказчику надлежит максимально четко и конкретно сформулировать свои требования к участникам закупки. Способ же изложения требований, допущенный заказчиком в настоящем деле, в том числе инструкция по заполнению заявки, не позволяют идентифицировать надлежащую потребность заказчика и, как следствие, провоцирует допущение участником закупки ошибок при заполнении заявки.

Подобное составление документации (посредством возложения на участника закупки представление конкретных показателей товара, подлежащего использованию при выполнении работ) вводит участников закупки в заблуждение относительно технических характеристик заявленного товара, предоставляя заказчику возможность манипулировать

результатами проводимой закупки в собственных интересах.

Комиссия отмечает, в настоящем деле объектом закупки явился ремонт в зданиях заказчика. В связи с этим потребность заказчика выражается в получении итогового результата – надлежащего выполнения работ в соответствии с требованиями Технического задания. В свою очередь, материалы, подлежащие использованию при выполнении работ, не являются непосредственным объектом закупки. Соответственно, если предметом закупки не являются материалы, которые участники самостоятельно не производят, а закупают у других лиц, то заказчику при составлении документации нет необходимости переписывать содержание регламентированных стандартных требований в документацию, а достаточно лишь указать, что предложения, выдвигаемые участниками, должны соответствовать ГОСТам, международным стандартам и иным техническим регламентам в зависимости от товара.

Также Комиссия Управления принимает во внимание, что способ описания конкретных показателей установлен заказчиком таким образом, что участники закупки, для того чтобы сформировать свое предложение в составе заявки должны прибегнуть к химическому анализу свойств товара, заявляемого в составе заявки, или располагать на этапе подачи заявки конкретным паспортом качества, техническими условиями на определенный товар в целях корректного заполнения заявок на участие в закупке.

Заявитель в жалобе указывает, что требования аукционной документации, в частности инструкция по предоставлению сведений о товарах составлены заказчиком таким образом, чтобы создать условия, при которых участники закупки будут допускать технические ошибки при подготовке заявок, что создает препятствия для допуска заявки до участия в закупке.

Как установлено Комиссией Управления требования к товарам установлены заказчиком сплошным текстом, что затрудняет возможность заполнения заявки.

Вместе с тем, Комиссия Управления отмечает, что положения инструкции по заполнению заявки, а также сама документация не должна превращаться в инструмент манипуляции и средством отклонения заявок участников закупки, а также способом проверки потенциальных участников закупки на предмет их внимательности к прочтению инструкции и порядку заполнения заявки.

Неправомерность такой формы описания в полном отсутствии какой-либо логической необходимости описывать объект закупки подобным образом указывает в том числе на действия, приводящие к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Комиссия Управления соглашается со всеми доводами заявителя о том, что положения инструкции, которая содержит многочисленные правила предоставления конкретных показателей товаров, а также документация

усложняют возможность участия в закупке, поскольку провоцируют участников закупки допускать ошибки при предоставлении конкретных показателей товара, что в последующем может явиться основанием для отклонения заявок участников закупки.

Документация о проведении закупки, являющаяся, по своей сути, офертой, в соответствии с положениями которой впоследствии заключается договор, не должна содержать возможности ее множественного толкования. Указанная документация должна содержать в себе четкие, исчерпывающие требования к претендентам, подающим заявки на право участия в торгах, что исключает возможность субъективного толкования указанных в заявках предложений заказчиком.

В этой связи представляется возможным сделать вывод, что, в целях исключения какого-либо субъективного правоусмотрения при разрешении вопроса о допуске той или иной заявки к участию в закупке, а также недопустимости злоупотребления правом заказчику надлежит максимально четко и конкретно сформулировать свои требования к участникам закупки.

Способ же изложения требований, допущенный заказчиком в настоящем деле, в том числе инструкция по заполнению заявки, не позволяет идентифицировать надлежащую потребность заказчика и, как следствие, провоцирует допущение участником закупки ошибок при заполнении заявки.

Подобное составление аукционной документации вводит участников закупки в заблуждение относительно технических характеристик заявленного товара, предоставляя заказчику возможность манипулировать результатами проводимой закупки в собственных интересах.

Комиссия Управления отмечает, в силу того, что заказчиком в документации предъявлено к участникам закупки требование о необходимости соответствия товара определенным государственным стандартам, то ему нет необходимости предъявлять к участникам закупки требование о необходимости заполнения Формы 2, поскольку потребность заказчика будет удовлетворена, в том числе и посредством выражения участниками закупки согласия на выполнение работ с использованием товаров, соответствующих требованиям Приложения № 1 Технического задания.

Контрольный орган отмечает, что положения Закона о закупках не обязывают участника закупки иметь в наличии товар в момент подачи заявки. В связи с этим требования заказчика о подробном описании в заявке (путем предоставления показателей и (или) их значений, как в виде одного значения, диапазона значений, так и сохранения неизменного значения) химического состава и (или) компонентов товара и (или) показателей технологии производства, испытаний товара и (или) показателей, значения которых становятся известными только при испытании определенной партии товара после его производства, имеют признаки ограничения доступа к участию в закупке.

Названный правовой подход, изложенный в пункте 3 письма ФАС России от 01.07.2016 № ИА/44536/16, поддержан Верховным Судом Российской Федерации в решении от 09.02.2017 по делу № АКПИ16-1287, в котором Суд указал, что желание заказчика требовать от участника закупки подробного описания в заявке различных показателей значения товара, в том числе и тех, которые становятся известными при испытании определенной партии товара после его производства фактически направлены на создание неравных условий для участников закупки, что не соответствует принципу обеспечения конкуренции.

Комиссия Управления полагает, что названный правовой подход возможно применить к рассматриваемым правоотношениям.

Из Технического задания следует, что заказчиком предусмотрено, что поставляемый товар должен быть изготовлен в соответствии с техническими условиями и/или ГОСТом. Также Техническим заданием определено, что товар должен соответствовать требованиям к качеству, установленным государственными стандартами и отраслевыми стандартами, техническим условиям, иным документам, устанавливающим требованиям к качеству данного товара, а также требования Заказчика.

Соответственно, выражение согласия участником закупки на поставку товара в соответствии с характеристиками, установленными заказчиком в документации, не приводит к несоблюдению его потребности или возможности закупки товара, неудовлетворяющего его потребности.

Также Комиссия Управления обращает внимание, что в целях обеспечения конкуренции на торгах, заказчику в документации достаточно предусмотреть возможность участникам закупки выразить свое согласие на поставку товара с качественными характеристиками, определенными им в приложении к Техническому заданию, и не предусматривать обязанность по заполнению участниками закупки конкретных характеристик, которые уже и так определены им в документации. Указанное изменение сократит возможность допущения участниками закупки ошибок в части заполнения ими характеристик товаров, подлежащих поставке, поскольку потребность заказчика уже определена им путем формирования требований к товарам посредством описания качественных характеристик в приложении к Техническому заданию, которые могут быть воспроизведены участниками закупки посредством копирования (или предоставления согласия).

Комиссия Управления отмечает, что допустимым может являться установление в документации условий, при которых участники закупки вправе предоставить в составе заявки свое согласие на использование товара при выполнении работ в соответствии с требованиями документации, а именно конкретными показателями, которые заказчик сформировал на основании своей потребности в приложении к Техническому заданию.

На основании изложенного Комиссия Управления приходит к выводу, что

документация заказчика не отвечает принципам, предусмотренным пунктом 2 части 1 статьи 3, а также в действиях заказчика усматривается нарушение пункта 6.1 статьи 3, пункта 3 части 10 статьи 4 Закона о закупках, а закупочная документация подлежит корректировке.

2. Заказчиком в пункте 18 Раздела 2 Информационной карты установлены критерии оценки и сопоставления заявок на участие в запросе предложений, которые противоречат части 8 «порядок ОЦЕНКИ ЗАЯВОК НА УЧАСТИЕ В ЗАПРОСЕ ПРЕДЛОЖЕНИЙ» Документации о запросе предложений в электронной форме Заказчиком в пункте 1 «б» раздела 2 Информационной карты запроса предложений

установлены следующие критерии оценки:

- цена договора;
- квалификация участника закупки;
- срок выполнения работ.

Однако, в части 8 «Порядок оценки заявок на участие в запросе предложений» Документации о запросе предложений в электронной форме, Заказчиком установлены уже другие критерии оценки, а именно:

- цена договора;
- квалификация участника и (или) коллектива его сотрудников (опыту образование квалификация персонала, деловая репутация), качество товара (работ,
- срок поставки товара (выполнения работ, оказания услуг);
- срок предоставления гарантии качества товара, работ, услуг, где рейтинг, присуждаемый к заявке, определяется по формуле.

Более того, в Разделе 2 Информационной карты запроса предложений под квалификацией участника понимается опыт участника по успешному выполнению работ на основании контрактов (договоров), заключенных в период с 01.01.2017 по 01.09.2019 по результатам закупок.

Но уже в части 8 «Порядок оценки заявок на участие в запросе предложений» Документации о запросе предложений Заказчик под квалификацией участника закупки понимает опыт, образование, квалификация персонала, деловую репутацию, но при этом не предусмотрено заполнение форм и предоставление документов по образованию, квалификации персонала, а также какими документами участник закупки должен подтвердить деловую репутацию.

В связи с тем, что Заказчиком в разделе 8 Документации, а именно п. 8.4.7 предусмотрен рейтинг, присуждаемый заявке по критериям «срок предоставления гарантии качества товара, работ, услуг», то в пункте 16 раздела 2 Информационной карты Заказчик должен был указать значимость критерия в процентном соотношении, как того требует Положение о закупке

товаров, работ, услуг Заказчика.

Таким образом, усматриваются разночтения в документации, которые не позволяют однозначно определить надлежащий порядок оценки заявок участников закупки.

3. Также заявитель указывает, что Заказчиком в документации неправомерно установлено требование по заполнению формы 5 «ТЕХНИЧЕСКОЕ ПРЕДЛОЖЕНИЕ НА ВЫПОЛНЕНИЕ РАБОТ».

Фактически, Заказчик обязывает участника закупки заполнить форму 5 «Техническое предложение на выполнение работ», опираясь на раздел 3 Технической части документации.

Соответственно, Заказчик данным требованием заставляет участника закупки дублировать техническое задание раздела 3, что может привести к ошибке в заполнении данного требования и, как следствие, к отклонению заявки, поскольку документация не содержит конкретных требований к указанному документу. При этом на заседании Комиссии представители заказчика пояснили, что участники закупки вправе скопировать Техническое задание, однако такая возможность не закреплена в документации, а равно и не имеет практического смысла и является излишним в том виде, в котором заказчик установил в документации.

В силу п. 4 ч.1 ст. 3 Закона при закупке товаров, работ, услуг заказчики обязаны руководствоваться принципом отсутствия ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизменяемых требований к участникам закупки.

В соответствии с п. 13 ч. 10 ст. 4 Закона о закупках в документации о закупках должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке. В целях применения названной нормы права, а также расширения возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений под порядком оценки и сопоставления заявок следует понимать детальный алгоритм действий, подлежащих осуществлению со стороны организатора торгов в целях определения победителя проводимой закупки.

Таким образом, в закупочной документации должны быть раскрыты сведения о порядке формирования и подачи заявок, разрешения вопроса об их соответствии закупочной документации и отклонения таких заявок, порядке определения победителя закупки.

Таким образом, Комиссия Управления соглашается с заявителем, что положениями документации названные требования к техническому

предложению (и составляющие их подкритерии) не определены, какие именно параметры будут учитываться заказчиком при рассмотрении в документации технического предложения в документации не отражены, как и не отражены непосредственно требования к составу технического предложения.

Следует отметить, что действующим законодательством о закупках не определен исчерпывающий перечень критериев, подлежащих оценке при рассмотрении и сопоставлении заявок, что свидетельствует о том, что выбор таких критериев является усмотрением самого заказчика в зависимости от его потребностей, однако такой выбор не должен становиться способом произвольного и безосновательного начисления поданным заявкам баллов с тем, чтобы обеспечить победу конкретному участнику закупки. Обратное приведет к нарушению принципа равенства участников гражданских правоотношений (ч. 1 ст. 1 ГК РФ), недопустимости злоупотребления правом (ч. 1 ст. 10 ГК РФ) и принципов равноправия и справедливости (ч. 1 ст. 3 Закона о закупках).

Кроме того, на заседании Комиссии представители заказчика так и не пояснили Комиссии необходимость установления в документации подобного требования о предоставлении участниками закупки техническом предложении, поскольку техническое задание, определяющие требования к порядку исполнения обязательств, не подлежит изменению участником закупки в последующем, таким образом цель предоставления вышеназванного документа утрачивает смысл в том числе ввиду отсутствия каких то либо требований со стороны заказчика к его содержанию. Вместе с тем любое несоответствие в таком документе влечет за собой отклонение заявки участника закупки.

При таких обстоятельствах жалоба заявителя признана обоснованной.

На основании изложенного Комиссия Управления приходит к выводу, что документация заказчика не отвечает принципам, предусмотренным пунктом 2 части 1 статьи 3, а также в действиях заказчика усматривается нарушение пункта 6.1 статьи 3, пункта 3 части 10 статьи 4 Закона о закупках, а закупочная документация подлежит корректировке.

РЕШИЛА:

1. Признать ООО «ЮрИнжинирингПроджект» (ИНН 7811733964) на действия ФГАУ «НМИЦ «МНТК «Микрохирургия глаза» им. акад. С.Н. Федорова» Минздрава России (ИНН 7713059497) при проведении закупки обоснованной.
2. Признать в действиях ФГАУ «НМИЦ «МНТК «Микрохирургия глаза» им. акад. С.Н. Федорова» Минздрава России нарушение пункта 2 части 1 статьи 3, пункта 2 части 6.1 статьи 3, пунктов 3, 13 части 10 статьи 4 Закона о

закупках.

3 . Выдать заказчику обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений.