

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-18894/2021 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров
25.10.2020 г. Москва

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

<...>

при участии посредством видеоконференцсвязи представителей ЗАО «Новый диск — Трейд», ФГАОУ ДПО «Академия Минпросвещения России»

рассмотрев жалобу ЗАО «Новый диск — Трейд» (далее также — Заявитель, Общество) на действия ФГАОУ ДПО «Академия Минпросвещения России» (далее также — Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, на право заключения договора на выполнение работ по разработке электронных образовательных материалов для обучающихся 5-9 классов общеобразовательной школы для I-IV четвертей (1-6 модулей) по учебным предметам: информатика, история, английский язык, изучаемым на базовом уровне, и выполнение работ по архитектурной сборке цифровых опорных конспектов (реестровый № 32110694388) (далее — Конкурс),

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 Конкурса.

По мнению Заявителя, нарушение его прав и законных интересов со стороны Заказчика выразилось в ненадлежащем формировании Конкурсной документации, влекущем ограничение конкуренции.

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, закупочной 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» (в редакции, действующей на дату размещения Положения о закупках) (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, закупочной 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 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.

Жалоба Заявителя отвечает требованиям пункта 1 части 10 статьи 3 Закона о закупках.

Извещение о проведении Конкурса с начальной (максимальной) ценой договора в размере 77 304 666,66 руб. опубликовано в Единой информационной системе в сфере закупок (<https://zakupki.gov.ru>) - 01.10.2021.

Дата и время окончания подачи заявок - 18.10.2021 в 09:00.

Дата рассмотрения первых частей заявок - 19.10.2021.

Дата рассмотрения вторых частей заявок — 20.10.2021.

Дата подведения итогов — 21.10.2021.

В соответствии с пунктами 1,4 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о конкурентной закупке должны быть указаны требования к безопасности, качеству, техническим характеристикам, функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, работы, услуги, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы, установленные заказчиком и предусмотренные техническими регламентами в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, документами, разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика, место, условия и сроки (периоды) поставки товара,

выполнения работы, оказания услуги.

По мнению Заявителя, Конкурсная документация не содержит полного описания предмета закупки.

Так, Заявитель пояснил, что в Документации отсутствует описание программного обеспечения, применяемого для функционирования инструментария Заказчика, которое является существенным требованием при выполнении работ согласно пункту 5.7 Технического задания.

Также Заявитель считает необходимым включение в Конкурсную документацию руководства по корпоративному стилю (гайдбук) Заказчика, поскольку эти данные влияют на порядок выполнения работ, их содержание и объем, в связи с чем знание требований, содержащихся в гайдбук Заказчика, что необходимо для формирования предложения участника закупки, в т.ч. для точного расчета его затрат на выполнение работ, предусмотренных конкурсной документацией, и как следствие для формирования конкурентного ценового предложения участника закупки.

Кроме того, по мнению Заявителя, Заказчиком некорректно сформированы требования к количеству электронных обучающих материалов (далее — ЭОМ), поскольку согласно пункту 5.2.10 Технического задания всего должно быть создано 1029 мультимедийных единиц и 2430 интерактивных единиц ЭОМ без разбивки по учебным предметам и видам ЭОМ.

При этом Заявитель отметил, что в документации нигде не указано, сколько конкретно требуется единиц каждого вида ЭОМ для каждого учебного предмета, включая: текст, изображение, видеозапись, аудиозапись, анимационное изображение, симулятор, интерактивный контент, мини-игры. Отсутствие этой информации не позволяет сформировать конкурентное предложение участника закупки, в т.ч. не представляется возможным определить точный объем работ, подлежащих выполнению в рамках рассматриваемого конкурса, и рассчитать сметную стоимость работ, подлежащих выполнению.

По мнению Заявителя, такое формирование Конкурсной документации не отвечает принципам равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки (п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках).

Заказчик с доводами жалобы не согласился и пояснил, что требования к программному обеспечению для использования ЭОМ должны соответствовать требованиям к ЭОМ в Приложении № 1 к Техническому заданию.

В приложении № 1 к Техническому заданию приведены «Технические требования к формированию ЭОМ и архитектурной сборке их в ЦОК». В этом приложении содержатся исчерпывающие и достаточные требования для использования ЭОМ в составе инструментария разработчика: определение уровневой структуры цифрового образовательного контента, требования к разработке ЭОМ и архитектурной сборке их в ЦОК, а также их формированию для дальнейшей загрузки в Инструментарий хранения разработанного материала, порядок загрузки ЦОК в Инструментарий, перечень групп и типов ЭОМ, загружаемых в Инструментарий, с описанием функциональных особенностей ЭОМ

соответствующих типов.

Таким образом, в техническом задании к конкурсной документации приведены все необходимые сведения, необходимые для оценки объема и порядка выполнения работ в части Инструментария Заказчика

Относительно довода о необходимости включения гайдбука в состав Документации Заказчик пояснил, что гайдбук содержит описание корпоративных цветов, логотипов и прочих элементов оформления программного обеспечения, принадлежащего данному правообладателю. Использование в составе программного продукта той или иной иконки, того или иного цвета фона, того или иного начертания текста не влияет ни на стоимость создания какого-либо ЭОМ, ни на длительность и порядок его создания.

В соответствии с п. 5.2.3. Заказчик в течение 1 (одного) рабочего дня передает Подрядчику элементы фирменного стиля, навигации, цветовые решения ЭОМ, которые должны быть использованы при создании ЭОМ. В ответе Заказчика на запрос разъяснений № 408576 от 12.10.2021 также указано, что Гайдбук передается Исполнителю в полном объеме после заключения Договора.

По доводу о содержании в Документации только общего количество ЭОМ без разбивки на предметы и виды ЭОМ Заказчик указал, что подрядчику по договору, заключаемому в результате Конкурса, требуется только визуализировать представленные сценарные планы, которые будут окончательно утверждены и представлены Заказчику педагогами-предметниками до 01.11.2021. Таким образом, Подрядчику не требуется разработка текстов, а количество и виды ЭОМ по каждому предмету будут сформированы на основании сценарных планов, которые будут переданы Подрядчику. Сценарные планы содержат всю информацию об ЭОМ, которая требуется для его создания.

Более того, Подрядчик перед разработкой ЭОМ имеет возможность внести свои предложения по разработке ЭОМ, а равно к их количеству и виду по предметам.

В Таблице 1 п.5.1.2 Технического задания перечислен исчерпывающий перечень ЭОМ, позволяющий произвести расчет стоимости выполнения работ, исходя из вариативности их компоновки в цифровой опорный конспект.

Также, Заказчик при расчете НМЦД в соответствии с п.1.5.3.2. Положения о закупках осуществлялся запрос, о предоставлении ценовой информации. Запросы направлялись организациям, информация о которых имеется в свободном доступе. Предоставление организациями ценовой информации свидетельствует о том, что указанная в Техническом задании информация об объекте закупки достаточна для определения НМЦД и понимания объема выполнения работ, в том числе о возможном количестве и видах ЭОМ.

Комиссия, изучив представленные документы и сведения в их совокупности и взаимосвязи, соглашается с позицией Заказчика и отмечает, что Заявитель как податель жалобы в антимонопольный орган и лицо, участвующее в деле, обязан вместе с жалобой представить соответствующие его позиции доказательства, подтверждающие или опровергающие оспариваемые обстоятельства. Как следует из материалов дела, заявителем такие документы приложены не были, обоснований и объективных доказательств наличия в действиях заказчика

нарушений, помимо субъективной оценки таких действий, не представлено.

При этом, границы антимонопольного контроля торгов оканчиваются при достижении баланса частных и публичных интересов, на необходимость соблюдения которого указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29.03.2011 № 2-П, а также стабильности публичных правоотношений. В то же самое время «баланс» означает равновесие и равноправие сторон в публичных правоотношениях, а не смещение вектора административной защиты в сторону одного из участников таких отношений без достаточных к тому оснований.

Обратное будет противоречить не только балансу частных и публичных интересов, но и принципам добросовестной реализации и защиты своих гражданских прав (п. 3 ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения (п. 4 ст. 1 ГК РФ) и злоупотребления правом (п. 1 ст. 10 ГК РФ).

Резюмируя изложенное, жалобы в указанной части признаются необоснованными.

Заявитель также оспаривает сроки выполнения работ (этапов), поскольку они являются неисполненными.

Дата рассмотрения и оценки вторых частей заявок установлена 20.10.2021. Дата подведения итогов установлена 21.10.2021.

Заключение договора по результатам Конкурса производится не ранее чем через 10 (десять) дней и не позднее чем через 20 (двадцать) дней с даты размещения в ЕИС итогового протокола, составленного по результатам конкурса.

Следовательно, как пояснил Заявитель, с победителем Конкурса договор может быть подписан не ранее 01 ноября 2021 года и не позднее 10 ноября 2021 года.

Согласно Техническому заданию предусмотрены следующие сроки:

- Разработка электронных образовательных материалов для обучающихся 5-9 классов общеобразовательной школы для I-IV четвертей (1-6 модулей) по учебным предметам: информатика, история, английский язык, изучаемым на базовом уровне в количестве 1027 мультимедийных единиц, 1408 интерактивных единиц - с даты заключения договора по 01.12.2021.
- Выполнение работ по архитектурной сборке цифровых опорных конспектов количестве 952 единиц ЦОК - с даты заключения договора по 15.12.2021.

По мнению Заявителя, учитывая объемы (количество) материалов данные сроки являются неисполнимыми.

Кроме того, Заявителем представлены дополнения, в которых Обществом произведен расчет минимальных и максимальных сроков с учетом заданных в Техническом задании этапов выполнения работ, из которых следует, что самая ранняя дата выполнения работ без замечаний со стороны Заказчика — 02.12.2021, в то время как Техническим заданием предусмотрен срок — 01.12.2021.

В ответ на указанный довод Заказчик указал, что Заказчик принимает решение о сроках выполнения работ, оказания услуг и поставки товара на основании государственного задания на выполнение работ по разработке электронных образовательных материалов, в котором установлен перечень предметов, ступеней и уровней образования, по которым разрабатываются цифровые опорные конспекты в 2021 году.

При этом, поскольку сценарные планы, полученные от педагогов, подлежат утверждению Заказчиком до 01.11.2021, то есть не могут быть переданы какому-либо лицу до наступления такого срока, потенциальные участники находятся в равном положении и не могут заранее начать изготовление ЭОМ.

Комиссия, изучив представленные материалы, считает необходимым отметить, что целями регулирования Закона о закупках являются обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, указанных в части 2 настоящей статьи (далее - заказчики), в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг (далее также - закупка) для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Согласно правовой позиции, сформированной в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28.12.2010 №11017/10 по делу № А06-6611/2009, 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.

При этом под конкурсом понимается форма торгов, при которой победителем конкурса признается участник конкурентной закупки, заявка на участие в конкурентной закупке, окончательное предложение которого соответствует требованиям, установленным документацией о конкурентной закупке, и заявка, окончательное предложение которого по результатам сопоставления заявок, окончательных предложений на основании указанных в документации о такой закупке критериев оценки содержит лучшие условия исполнения договора (ч. 16 ст. 3.2 Закона о закупках).

Как было указано Верховным Судом Российской Федерации 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.

Вместе с тем Заявителем не представлено в материалы дела доказательств предоставления преимуществ конкретному хозяйствующему субъекту. Сама по себе невозможность выполнения работ Заявителем не может свидетельствовать о

нарушении Заказчиком действующего законодательства в сфере закупок.

При этом приведенные Заявителем расчеты сроков не могут быть приняты Комиссией как надлежащие, поскольку часть этапов работ могут выполняться параллельно друг другу, в то время как Обществом этапы приведены как последовательные.

Кроме того, приведенные в Техническом задании сроки для того или иного этапа являются предельными («в течение 3 рабочих дней/в течение 2 рабочих дней» и т. д.), то есть могут быть исполнены сторонами в более короткие сроки. Также Заявитель самостоятельно указал в своих расчетах, что в случае выполнения работ без замечаний срок их выполнения будет завершен к 22.11.2021, что не выходит за пределы сроков, установленных Техническим заданием.

Резюмируя вышеизложенное, Комиссия приходит к выводу о недоказанности со стороны Общества заявленных доводов о невыполнимости сроков работ, и признает жалобу в данной части необоснованной.

Руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ЗАО «Новый диск — Трейд» (ОГРН: 1027700335882, ИНН: 7701237321) на действия ФГАОУ ДПО «Академия Минпросвещения России» (ОГРН: 1027739004501, ИНН: 7718084063) при проведении Конкурса необоснованной.
2. Снять ограничения на размещение Конкурса, наложенные письмом Московского УФАС России от 21.10.2021 № ЕО/64513/21.

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