

03.07.2020

г.

Тула

Комиссия по контролю закупок Управления Федеральной антимонопольной службы по Тульской области (далее - Комиссия) рассмотрев обращение Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Туле (далее - Заказчик) исх. № 40/ОТО-73 от 22.06.2020 (вх. № 3583 от 25.06.2020) о размещении информации об индивидуальном предпринимателе Буддышкиной Антонине Викторовне (далее - Индивидуальный предприниматель, ИП Буддышкина А.В.) (ИНН 711605579285) в реестре недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (далее - реестр недобросовестных поставщиков) по причине признания Индивидуального предпринимателя уклонившимся от заключения контракта на выполнение работ по капитальному ремонту теплотрассы ОП «Ильинское» УМВД России по г. Туле (закупка № 0366100011620000006), 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), при участии посредством видеоконференцсвязи:

- представителей ИП Буддышкиной А.В. по доверенности;

- представителя Заказчика по доверенности,

УСТАНОВИЛА:

25.06.2020 в Тульское УФАС России поступило обращение Заказчика о размещении информации об Индивидуальном предпринимателе в реестре недобросовестных поставщиков по причине уклонения ИП Буддышкиной А.В. от заключения контракта по итогам определения поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения электронного аукциона на выполнение работ по капитальному ремонту теплотрассы ОП «Ильинское» УМВД России по г. Туле (закупка № 0366100011620000006) (далее - Электронный аукцион).

В заседании Комиссии, назначенном на 02.07.2020 в 09 часов 30 минут (московского времени) объявлен перерыв. Заседание Комиссии возобновилось 03.07.2020 в 13 часов 30 минут (московского времени).

В результате проведенной Комиссией на основании 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 и документация о проведении электронного аукциона на право

заключения контракта на выполнение работ по капитальному ремонту теплотрассы ОП «Ильинское» УМВД России по г. Туле (закупка № 0366100011620000006), 21.05.2020 размещены в единой информационной системе в сфере закупок (далее – единая информационная система).

Начальная (максимальная) цена контракта – 212 073,66 рублей.

Контракт на выполнение работ по капитальному ремонту теплотрассы ОП «Ильинское» УМВД России по г. Туле Заказчиком по результатам Электронного аукциона не заключен.

Пунктом 8.6 «Размер обеспечения исполнения контракта, срок и порядок предоставления указанного обеспечения, требования к обеспечению исполнения контракта» части II «Информационная карта» документации об электронном аукционе установлено, что размер обеспечения государственного контракта устанавливается в размере 10% от цены контракта, по которой в соответствии с Законом заключается контракт, но не может составлять менее чем размер аванса.

Исполнение контракта может обеспечиваться предоставлением банковской гарантии, выданной банком и соответствующей требованиям статьи 45 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, или внесением денежных средств на указанный Заказчиком счет, на котором в соответствии с законодательством Российской Федерации учитываются операции со средствами, поступающими Заказчику.

Согласно протоколу рассмотрения единственной заявки на участие в электронном аукционе от 01.06.2020 по окончании срока подачи заявок на участие в данном электронном аукционе подана единственная заявка с идентификационным номером 143 (ИП Булдышкина А.В.). Поступившие первая и вторая части заявки на участие в электронном аукционе с идентификационным номером 143 (ИП Булдышкина А.В.) признаны соответствующими требованиям документации об электронном аукционе.

Электронный аукцион на право заключения контракта на выполнение работ по капитальному ремонту теплотрассы ОП «Ильинское» УМВД России по г. Туле признан несостоявшимся на основании части 16 статьи 66 Закона.

В силу пункта 4 части 1 статьи 71 Закона в случае, если электронный аукцион признан не состоявшимся по основанию, предусмотренному частью 16 статьи 66 настоящего Федерального закона в связи с тем, что по окончании срока подачи заявок на участие в таком аукционе подана только одна заявка на участие в нем, контракт заключается с участником такого аукциона, подавшим единственную заявку на участие в нем, если этот участник и поданная им заявка признаны соответствующими требованиям настоящего Федерального закона и документации о таком аукционе, в соответствии с пунктом 25.1 части 1 статьи 93 настоящего Федерального закона в порядке, установленном статьей 83.2 настоящего Федерального

закона.

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, либо предложения о цене за право заключения контракта в случае, предусмотренном частью 23 статьи 68 настоящего Федерального закона, информации о товаре (товарном знаке и (или) конкретных показателях товара), информации, предусмотренной пунктом 2 части 4 статьи 54.4, пунктом 7 части 9 статьи 83.1 настоящего Федерального закона, указанных в заявке, окончательном предложении участника электронной процедуры.

Как установлено Комиссией, протокол рассмотрения единственной заявки на участие в электронном аукционе (закупка № 0366100011620000006) от 01.06.2020 размещен в единой информационной системе 01.06.2020.

08.06.2020 Заказчик разместил в единой информационной системе и на электронной площадке с использованием единой информационной системы проект контракта на выполнение работ по капитальному ремонту теплотрассы ОП «Ильинское» УМВД России по г. Туле (далее – Проект контракта).

Частью 3 статьи 83.2 Закона предусмотрено, что 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.

09.06.2020 от оператора электронной площадки ЗАО «Сбербанк-АСТ» поступил протокол разногласий с просьбой внести следующие изменения в Проект контракта:

- 1) пункт 17.12 Проекта контракта дополнить приложением № 4 «Топографическая съемка с вертикальным шурфлением»;
- 2) пункт 17.12 Проекта контракта дополнить приложением № 5 «Ордер на земляные работы»;

3) пункт 3 Проекта контракта дополнить пунктом 3.5 «Датой начала работ Подрядчика считать дату передачи ордера на производство земляных работ».

Частью 5 статьи 83.2 Закона определено, что 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. При этом размещение в единой информационной системе и на электронной площадке заказчиком проекта контракта с указанием в отдельном документе причин отказа учесть полностью или частично содержащиеся в протоколе разногласий замечания победителя допускается при условии, что такой победитель разместил на электронной площадке протокол разногласий в соответствии с частью 4 настоящей статьи.

15.06.2020 Заказчиком в единой информационной системе размещен Проект контракта и документ с указанием причин отказа учесть замечания, указанные в протоколе разногласий от 09.06.2020.

Данным письмом от 15.06.2020 Заказчик поясняет, что в протоколе разногласий от 09.06.2020, направленном ИП Будышкиной А.В., отсутствуют замечания к положениям Проекта контракта, не соответствующим документации об электронном аукционе, извещению о проведении электронного аукциона и заявке ИП Будышкиной А.В., поданной на участие в данной закупке.

В соответствии с частью 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.

В соответствии с частью 4 статьи 96 Закона контракт заключается после предоставления участником закупки, с которым заключается контракт, обеспечения исполнения контракта в соответствии с настоящим Федеральным законом.

В соответствии с частью 13 статьи 82.3 Закона 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, или не исполнил требования, предусмотренные статьей 37 настоящего Федерального закона (в случае снижения при проведении электронного аукциона или конкурса цены контракта на двадцать пять процентов и более от начальной (максимальной) цены контракта).

Согласно части 5 статьи 96 Закона в случае непредоставления участником закупки, с которым заключается контракт, обеспечения исполнения контракта в срок, установленный для заключения контракта, такой участник считается уклонившимся от заключения контракта

В регламентированный Законом срок для подписания Проекта контракта, то есть по 18.06.2020 23:59 включительно, ИП Будышкиной А.В. надлежало подписать со своей стороны указанный Проект контракта. Комиссией установлено, что в регламентированный Законом срок Индивидуальный предприниматель не разместил на электронной площадке Проект контракта, подписанный усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени Индивидуального предпринимателя и документ, подтверждающий предоставление обеспечения исполнения контракта.

В связи с чем, оператор электронной площадки направил в адрес Заказчика уведомление об уклонении ИП Будышкиной А.В. от заключения контракта. После чего Заказчиком 19.06.2020 составлен протокол признания участника уклонившимся от заключения контракта.

Комиссией установлено, что на дату рассмотрения настоящего дела информация о подписанном Индивидуальным предпринимателем Проекте контракта и документе, подтверждающим предоставление обеспечения исполнения контракта, в единой информационной системе отсутствует.

Участвующие в заседании Комиссии представители Индивидуального предпринимателя возражали против включения сведений в отношении ИП Будышкиной А.В. в реестр недобросовестных поставщиков.

Представители ИП Будышкиной А.В. пояснили, что в документации об электронном аукционе представлена не полная информация об объекте закупки. Так, при личном общении с представителями Заказчика выяснилось, что у Заказчика отсутствует ордер на земляные работы. Кроме того, Заказчиком не представлена топографическая съемка с вертикальным шурфлением. Представители Индивидуального предпринимателя указали, что без предоставления вышеуказанных документов выполнение работ по контракту невозможно.

Порядок получения ордера на земляные работы регламентирован постановлением от 31.08.2012 № 2465 «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Оформление и выдача ордеров на производство земляных работ, связанных с разрытиями на территории округа» (далее – Административный регламент).

Данный Административный регламент определяет порядок, сроки и последовательность действий (административных процедур) при предоставлении муниципальной услуги.

Согласно пункту 14.1 Административного регламента обязанность по представлению документов, необходимых в соответствии с законодательными и иными нормативно-правовыми актами для получения ордера на производство земляных работ (за исключением аварийных работ), возложена на заявителя.

В соответствии с Административным регламентом в качестве Заявителя может выступать физическое или юридическое лицо (за исключением государственных органов и их территориальных органов, органов государственных внебюджетных фондов и их территориальных органов, органов местного самоуправления) либо их уполномоченные представители, обратившиеся в орган, предоставляющий муниципальные услуги, либо в организации, участвующие в оказании муниципальных услуг, или в многофункциональный центр представления муниципальных услуг с запросом о предоставлении муниципальной услуги, выраженной в устной, письменной или электронной форме.

Пунктом 11 Административного регламента определен срок предоставления муниципальной услуги – 6 дней.

В соответствии с пунктом 3.1 Проекта контракта срок выполнения работ: с даты подписания контракта по 31.08.2020.

Из письменных пояснений, представленных Заказчиком, следует, что для выполнения работ по контракту необходимо обязательное получение ордера на земляные работы.

Комиссией установлено, что документация об электронном аукционе в целом не содержит информации о необходимости получения ордера на земляные работы для исполнения контракта, порядке и сроках получения такого ордера, что подтверждено представителем Заказчика.

Ввиду отсутствия в документации об электронном аукционе указанной информации, Индивидуальный предприниматель не мог предполагать, что в рамках сроков выполнения работ возникнет необходимость оформления ордера на земляные работы, что подразумевает существенные временные затраты на сбор необходимых для получения такого ордера документов и получение муниципальной услуги в соответствующем органе, и,

соответственно, сокращает срок исполнения обязательств по контракту.

Необходимо учитывать, документация о закупке является по своей правовой природе публичной офертой, которая в силу части 2 статьи 437 Гражданского кодекса Российской Федерации должна быть полной и безоговорочной и содержать все существенные условия, позволяющие сформировать свое предложение (акцепт) участнику закупки для принятия участия в определении поставщика, в том числе в части определения требований, которым должна соответствовать подаваемая им заявка.

Комиссия считает необходимым отметить, что отсутствие в документации об электронном аукционе информации о необходимости получения ордера на земляные работы, порядке и сроках получения такого ордера для исполнения обязательств по контракту, в дальнейшем влияет на существенные условия контракта – срок выполнения работ. По мнению Комиссии, данное обстоятельство является препятствием для заключения контракта и его дальнейшего исполнения на объявленных условиях.

Вышеизложенное позволяет сделать Комиссии вывод о непреднамеренном уклонении ИП Будышкиной А.В. от заключения контракта на выполнение работ по капитальному ремонту теплотрассы ОП «Ильинское» УМВД России по г. Туле.

В пункте 41 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда 10 РФ 28.06.2017), разъяснено, что нарушение участником закупки своих обязательств при отсутствии у него намерения уклониться от заключения контракта и предпринявшего меры для его заключения не может являться основанием для включения сведений о таком лице в реестр недобросовестных поставщиков.

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 Индивидуального предпринимателя были направлены на умышленное уклонение от заключения Контракта.

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

Поскольку бесспорных доказательств, подтверждающих обратное, участвующими в деле лицами не представлено, ИП Будышкина А.В. не может быть признана недобросовестным исполнителем в смысле приведенных выше положений Закона.

Таким образом, Комиссия приходит к выводу о том, что исходя из имеющихся на дату рассмотрения дела сведений, фактов и доказательств, основания для включения сведений в отношении ИП Будышкиной А.В. в реестр недобросовестных поставщиков отсутствуют.

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

РЕШИЛА:

Информацию, представленную Управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Туле исх. № 40/ОТО-73 от 22.06.2020 (вх. № 3583 от 25.06.2020) об индивидуальном предпринимателе Будышкиной Антонине Викторовне (ИНН 711605579285), в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) не включать.

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