

Комитет по управлению городским
хозяйством Администрации
Великого Новгорода

ул. Десятинная, д. 20/10,
Великий Новгород, 173007

Прокуратура Новгородской области
ул. Новолучанская, д. 11
Великий Новгород, 173001

Исх. № 3821/02 от 08.07.2021

РЕШЕНИЕ

Дело № 053/01/17-189/2021

Великий Новгород

Резолютивная часть решения оглашена 08 июля 2021 года.

В полном объеме решение изготовлено 08 июля 2021 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области (далее – Новгородское УФАС России, Управление) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

председателя Комиссии:

<.....> – руководителя Управления,

членов Комиссии:

<.....> – врио заместителя руководителя Управления – начальника

отдела антимонопольного контроля,

<.....> - ведущего специалиста-эксперта отдела антимонопольного

контроля Управления,

при участии представителей Комитета по управлению городским хозяйством Администрации Великого Новгорода (далее – Комитет):

<.....> – председателя Комитета,

<.....> на основании доверенности от 04.02.2021 № 686,

рассмотрев дело № 053/01/17-189/2021 по признакам нарушения Комитетом по управлению городским хозяйством Администрации Великого Новгорода пункта 2 части 1 статьи 17 и части 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», руководствуясь статьёй 48.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите

конкуренции (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

03.03.2021 в Новгородское УФАС России поступило письмо прокуратуры Новгородской области о рассмотрении проведения торгов на право заключения муниципального контракта на выполнение работ по ремонту пр. Мира в Великом Новгороде (извещение № 0350300011820000234) на предмет соблюдения антимонопольных требований, предусмотренных статьёй 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), в том числе, при заключении муниципального контракта с ООО «Солид».

Ранее, 11.01.2021 в Новгородское УФАС России поступила жалоба участника закупки – ООО «СитиКом» на действия Аукционной комиссии при осуществлении муниципальным заказчиком – Комитетом по управлению городским хозяйством Администрации Великого Новгорода (далее – Комитетом), уполномоченным органом – Комитетом по управлению муниципальным имуществом и земельными ресурсами Великого Новгорода (далее – КУМИ) закупки путем проведения электронного аукциона на право заключения муниципального контракта на выполнение работ по ремонту пр. Мира в Великом Новгороде, извещение № 0350300011820000234 о проведении которого было размещено на официальном сайте 16.12.2020 (далее – Жалоба).

Жалоба подавалась в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе).

По результатам рассмотрения Жалобы в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе, Комиссией по контролю в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд Управления Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области (далее – Новгородское УФАС России) (далее – Комиссия по закупкам) принято решение от 18.01.2021 (исх.№ 202/03 от 21.01.2021), которым жалоба участника закупки – Общества с ограниченной ответственностью «СитиКом» (173018, Новгородский район, д. Григорово, ул. Большая, д. 4, оф. 1) на действия аукционной комиссии признана частично обоснованной в части доводов о неправомерном признании аукционной комиссией первой части заявки подателя жалобы несоответствующей требованиям документации об аукционе по позиции № 54 приложения № 2 к Техническому заданию.

В связи с поступлением Жалобы на основании пункта 1 части 15 статьи 99 Закона о контрактной системе Новгородским УФАС России проведена внеплановая проверка осуществления закупки (определения поставщика) путем проведения электронного аукциона.

В результате проведения внеплановой проверки, в том числе, установлено следующее.

1.Согласно Протоколу, на участие в рассматриваемом электронном аукционе поступило 4 заявки, трое участников были допущены к участию в аукционе, первые части заявок таких участников были признаны соответствующими требованиям Документации и Закона о контрактной системе.

В торгах приняли участие двое из троих допущенных участников: ООО «Солид», снизившее начальную максимальную контракта (НМЦК) на 0,5 процента, и ООО «Производственная Компания ВЗМК», снизившее НМЦК на 1 процент. Третий допущенный к торгам участник - ЗАО «НСАХ» участия в торгах не принимал, ценовых предложений не подавал.

После рассмотрения вторых частей заявок троих допущенных участников закупки одна из них, а именно, заявка ООО «Производственная Компания ВЗМК» была признана не соответствующей требованиям документации, и победителем торгов было признано ООО «Солид».

Вместе с тем, двум другим участникам закупки ЗАО «НСАХ» и ООО «Солид» должно было быть отказано в допуске к участию в аукционе по следующим основаниям.

При составлении своих первых частей заявок на участие в рассматриваемом аукционе участники закупки должны были руководствоваться требованиями Приложения № 2 к ТЗ, а также Инструкцией.

Согласно части 2 статьи 64 Закона о контрактной системе документация об электронном аукционе не может содержать требования к оформлению и форме заявки на участие в таком аукционе.

Таким образом, участники закупки свободны в выборе формы и способа оформления своих первых частей заявок на участие в аукционе. Участники закупки обязаны указать значения показателей поставляемого в ходе выполнения работ товара. При этом, представленная информация должна быть конкретной, однозначной, не допускать двусмысленной трактовки.

Первые части заявок двух вышеуказанных участников закупки были поданы в виде таблицы, использованной муниципальным заказчиком – Комитетом в Приложении № 2 к ТЗ при описании требований к значениям показателей (характеристик) товара, поставляемого при выполнении работ, являющихся объектом закупки.

При этом, строки и столбцы таблиц, представленных данными участниками в первых частях их заявок, имеют такие же наименования, как строки и столбцы в Приложении № 2 к ТЗ, то есть в следующем виде:

№ п/п	Наименование товара	Идентификация товара	Наименование Показателя (характеристики)	Параметр/параметр	min	max	/	Единица измерения
-------	---------------------	----------------------	--	-------------------	-----	-----	---	-------------------

			товара					
				min				
				max				
				/				

То есть, данные участники закупки не отражают в первых частях своих заявок на участие в аукционе конкретные значения показателей товаров, соответствующие значениям, установленным в Приложении № 2 к ТЗ, а указывают, что предлагаемые ими значения являются минимальными, максимальными, имеют варианты значений.

Например, по позиции № 1 Приложения № 2 к ТЗ заказчиком, помимо прочих, указаны следующие показатели и требования к их значениям:

- «радиус закругления углов (r)» - «может быть 45» (параметры «max»-«max»);
- «размер стороны квадрата (B)» - «может быть 900» (параметры «min»-«min»).

В соответствии с требованиями Инструкции, в случае, если один установленный к значению показателя параметр, определяющий требования к максимальным или минимальным значениям показателей (характеристик), тождественно равен второму установленному к значению показателя параметру, определяющему требования к максимальным или минимальным значениям показателей (характеристик), то данные показатели являются требованиями к максимальным или минимальным значениям показателя (характеристики) товара, такие значения показателей (характеристики) должны быть указаны в виде конкретного не интервального значения показателя (характеристики) товара.

Вышеуказанные участники закупки, используя таблицу, содержащуюся в Приложении № 2 к ТЗ, не переименовывая соответствующие строки и столбцы параметров, не предлагают конкретные значения данных показателей, а лишь указывают на то, что предлагаемые ими значения являются минимальными/максимальными.

Аналогичным образом данными участниками приведены значения и иных показателей.

Указание данными участниками закупки в первых частях своих заявок значений в строках и столбцах параметров с вышеуказанными наименованиями не позволяет определить конкретные значения показателей предлагаемого к поставке при выполнении товара, поскольку сами участники закупки не называют предлагаемые значения конкретными, а указывают, что они являются минимальными/максимальными, для них установлены варианты значений. Иного вывода из буквального толкования содержания первых частей заявок данных участников закупки сделать невозможно.

Подобное оформление заявок должно было быть расценено Аукционной комиссией как не представление конкретных показателей, соответствующих значениям, установленным Документацией (Приложение № 2 к ТЗ), поскольку из представленных заявок невозможно определить конкретные характеристики предлагаемого товара.

При этом, участником с идентификационным номером заявки 108954478 является победитель рассматриваемой закупки – Общество с ограниченной ответственностью «Солид».

В силу положений части 2 статьи 83.2 Закона о контрактной системе одним из приложений к заключенному по итогу данной закупки контракту будет являться информация о показателях поставляемого в ходе выполнения работ товара и их значениях. При этом, такая информация будет соответствовать первой части заявки Общества с ограниченной ответственностью «Солид», то есть, не будет содержать информацию о конкретном значении показателей товара, поставляемого при выполнении работ.

Вышеуказанные действия должностных лиц заказчика, нарушают принцип обеспечения конкуренции, а также привели к признанию победителем торгов участника, которому должно было быть отказано в допуске к участию в аукционе.

2. Согласно статье 8 Закона о контрактной системе контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок, операторами электронных площадок, операторами специализированных электронных площадок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Пунктом 1 части 1 статьи 33 Закона о контрактной системе установлено, что в описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости).

Документация об электронном аукционе наряду с информацией, указанной в извещении о проведении такого аукциона, должна содержать наименование и описание объекта закупки и условия контракта в соответствии со статьей 33 настоящего Федерального закона, в том числе обоснование начальной (максимальной) цены контракта, начальных цен единиц товара, работы, услуги; требования к содержанию, составу заявки на участие в таком аукционе в соответствии с

частями 3 - 6 статьи 66 настоящего Федерального закона и инструкция по ее заполнению. При этом не допускается установление требований, влекущих за собой ограничение количества участников такого аукциона или ограничение доступа к участию в таком аукционе (пункты 1, 2 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе).

Как уже было указано выше, требования к товарам, поставляемым при выполнении работ, представлены в Приложении № 2 к ТЗ. Порядок указания значений показателей таких товаров определен Инструкцией.

Изучив Приложение № 2 к ТЗ, Инструкцию, Комиссия по закупкам пришла к выводу о том, что данные положения Документации являются ненадлежащими, составленными с существенным нарушением требований Закона о контрактной системе, направлены на ограничение конкуренции при осуществлении рассматриваемой закупки.

Объектом рассматриваемой закупки является выполнение ремонтных работ, а именно: выполнение работ по ремонту пр. Мира в Великом Новгороде.

При этом, заказчиком определено, что в рамках выполнения работ будет произведена установка дорожных знаков, секции пешеходного ограждения, столба секции пешеходного ограждения, светофоров. Данные товары будут переданы в собственность заказчика и, соответственно, приняты им на баланс.

Всего в Приложении № 2 к ТЗ содержится 55 товарных позиций. По каждой позиции Приложения № 2 к ТЗ содержится более 15 показателей соответствующего товара с заданными заказчиком требованиями к их значениям. Требования к значениям показателей поставляемых при выполнении работ товаров заказчиком приведены на 224 страницах.

На рассмотрении Жалобы представители Комитета отмечали, что столь подробное описание товаров и значений их показателей установлено в связи с тем, что рассматриваемая закупка осуществляется в рамках реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». Заказчик заинтересован в товарах высокого качества. Именно по данному основанию заказчиком и установлено столь подробное описание показателей требуемых товаров.

В письменных возражениях (вх. № 131 от 18.01.2021 Новгородского УФАС России) Комитет указывал, что заказчиком были исполнены требования Закона о контрактной системе, заказчиком установлены требования к значениям характеристик поставляемых в рамках выполнения работ товаров, а также приведена Инструкция, в которой подробно расписано, как указывать значения показателей товаров в зависимости от приведенных заказчиком в Приложении № 2 к ТЗ формулировок.

По результатам рассмотрения жалобы ООО «СитиКом», Комиссия по закупкам пришла к следующим выводам.

В рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» не принято каких-либо нормативных документов, которые бы обязывали заказчиков устанавливать требования к поставляемым товарам столь подробным образом.

Как отмечалось выше, требования к значениям показателей поставляемых при выполнении работ товаров заказчиком в Приложении № 2 к ТЗ установлены на 224 страницах.

При этом, участники закупки в первых частях заявок должны указать значения всех показателей всех товаров, приведенных заказчиком в Приложении № 2 к ТЗ.

Вместе с тем, заказчиком требования к значениям показателей товаров указаны с использованием различных словосочетаний, которые по разному регламентируют порядок заполнения первой части заявки в соответствии с Инструкцией.

Также, в отношении Инструкции Комиссией по закупкам было отмечено, что Инструкция составлена сплошным текстом (без разбивки на абзацы) и бессистемно.

Например, в Инструкции указано, что «в случае, если один, установленный к значению показателя параметр, определяющий требования к максимальным или минимальным значениям показателей (характеристик), тождественно равен второму установленному к значению показателя параметру, определяющему требования к максимальным или минимальным значениям показателей (характеристик), то данные показатели являются требованиями к максимальным или минимальным значениям показателя (характеристики) товара, такие значения показателей (характеристики) должны быть указаны в виде конкретного не интервального значения показателя (характеристики) товара». Однако, в дальнейшем, в Инструкции указаны многочисленные случаи (исключения), на которые данные положения не распространяются, и значения таких показателей должны указываться по другому. Сами по себе подобные исключения (которые в соответствии с Инструкцией носят приоритетный характер) также затрудняют уяснение потенциальными участниками закупки порядка заполнения первых частей заявок на участие в аукционе.

При этом, условие о том, что «в случае, если один, установленный к значению показателя, параметр, определяющий требования к максимальным или минимальным значениям показателей (характеристик), диаметрально противоположен второму параметру, определяющему требования к максимальным или минимальным значениям показателей (характеристик), то данные показатели являются требованиями к максимальным и/или минимальным значениям показателя (характеристики) товара, такие значения показателей (характеристики) товара должны быть указаны в виде интервального значения показателя (характеристики) товара» (именно данное условие Инструкции не было учтено ООО «СитиКом» при заполнении первой части заявки на участие в аукционе) расположено ближе к середине Инструкции между двумя такими исключениями, при этом, никак не соотносясь с ними.

Кроме того, описание товаров в Приложении № 2 к ТЗ также носит бессистемный и необъективный характер.

В качестве подобных примеров можно привести:

2.1. Показатель «Климатическое исполнение знака» (позиции №№ 1-49 Приложения № 2 к ТЗ).

Требования к значению данного показателя заказчиком по разным позициям Приложения № 2 к ТЗ (№№ 1-49) изложены по разному, а именно:

- «может быть У1 и ХЛ1»;
- «должен быть У1 или ХЛ1»;
- «должен быть У1/ХЛ1».

При этом, по позициям №№ 1-49 Приложения № 2 к ТЗ к поставке требуются знаки дорожные.

То есть, никаких объективных предпосылок для подобного различного изложения требований к значениям данного показателя, не усматривается.

Более того, исходя из положений Инструкции в отношении приведенных формулировок, участники указывают климатическое исполнение знаков и У1 и ХЛ1 (то есть в первых частях должны указать: «У1 и ХЛ1»; «У1 или ХЛ1»; «У1/ХЛ1» соответственно).

2.2. Показатель «Толщина основы знака» (позиции №№ 1-49 Приложения № 2 к ТЗ).

Требования к значению данного показателя заказчиком по разным позициям Приложения № 2 к ТЗ изложены по разному.

По первым 11 позициям Приложения № 2 к ТЗ требования к значению данного показателя указаны в параметрах следующим образом: строка «min»-столбец «max» (то есть, диаметрально противоположных параметрах).

При этом, по позиции № 12 Приложения № 2 к ТЗ требования к значению данного показателя указаны в параметрах уже иным образом: строка «max»-столбец «min». При этом, даже в этом случае параметры являются диаметрально противоположными.

То есть, в любом случае от участников требуется указание интервального значения данного показателя.

В дальнейшем, в Приложении № 2 к ТЗ по данному показателю приведенные варианты также бессистемно чередуются аналогичным образом.

Никаких объективных причин для подобного изложения не существует. Подобный способ указания требований к значению вышеуказанного показателя является искусственным способом усложнения заполнения участниками первых частей заявок на участие в закупке.

2.3. По 45 из 49 позиции Приложения № 2 к ТЗ, в которых установлены требования к дорожным знакам, заказчиком указан показатель «Толщина слоя цинкового покрытия элементов знака, выполненных из черных металлов, нанесенного методом горячего цинкования».

При этом, по позициям №№ 38, 43, 47 и 48 Приложения № 2 к ТЗ данный показатель отсутствует, вместо него заказчиком указан показатель «Толщина цинкового покрытия элементов знака, выполненных из черных металлов, нанесенного методом горячего цинкования».

При этом, данные показатели не являются идентичными, поскольку в силу Инструкции значения данных показателей участникам необходимо указывать по разному.

Так, показатель «Толщина слоя цинкового покрытия элементов знака, выполненных из черных металлов, нанесенного методом горячего цинкования» в соответствии с Инструкцией относится к исключениям.

В Инструкции указано, что «значение показателя (характеристики) товара, выраженного заказчиком в виде «толщина слоя...», участник в своей заявке должен указать значение в виде конкретного (не интервального) значения показателя (характеристики) товара с указанием на минимальность в соответствии с требованиями нормативно – технической документации, указанной при описании товара, и документации о закупке, данное положение имеет приоритет по отношению к другим положениям настоящей инструкции».

Подобное установление показателей аналогичных товаров является ненадлежащим и усложняет заполнение участниками первых частей заявок на участие в аукционе, способно ввести потенциальных участников в заблуждение при формировании ими первых частей заявок на участие в аукционе.

2.4. Значения показателя «Толщина цинкового покрытия элементов знака, выполненных из черных металлов, нанесенного методом горячего цинкования» заказчиком установлены в параметрах «max-max» и определено как «не менее 15».

При этом, Инструкция содержит противоречивые положения относительно указания участниками закупки значений данного показателя и правил заполнения заявки.

В Инструкции указано, что «в случае, если один, установленный к значению показателя, параметр, определяющий требования к максимальным или минимальным значениям показателей (характеристик), тождественно равен второму, установленному к значению показателя параметру, определяющему требования к максимальным или минимальным значениям показателей (характеристик), то данные показатели являются требованиями к максимальным или минимальным значениям показателя (характеристики) товара, такие значения показателей (характеристики) должны быть указаны в виде конкретного не интервального значения показателя (характеристики) товара... По показателям (характеристикам) товаров с заданными требованиями к минимальным значениям, участник закупки должен указать значение показателя (характеристики) товаров без изменения, исключением являются показатели для товара: товар № 50, товар № 51, товар № 52, товар № 53, товар № 54, товар № 55».

Представители заказчика на рассмотрении Жалобы устно отмечали, что в отношении данного показателя имеются «заданные требования к минимальным значениям», в связи с чем участники в первых частях заявок должны были указать значение данного показателя без изменения, в том же виде, в котором он указан в Приложении № 2 к ТЗ.

Между тем, поскольку требования к значению данного показателя установлены в параметрах «max-max», однозначно такой вывод сделать невозможно. В Инструкции не раскрывается, что понимается под фразой «с заданными требованиями к

минимальным значениям». Подобное изложение требований является необъективным, способно ввести в заблуждение как участников закупки, так и членов Аукционной комиссии.

С учетом вышеизложенного, Комиссия по закупкам пришла к следующим выводам.

Требование заказчика о чрезмерно детальном описании в составе заявки предлагаемых к поставке товаров непосредственным образом усложняет подготовку заявок, вводит в заблуждение участников закупки и увеличивает риск признания поданных ими заявок не соответствующими установленным заказчиком в Документации (Приложении № 2 к ТЗ) требованиям к товарам.

Инструкция сформирована заказчиком таким образом, что для заполнения в соответствии с требованиями Приложения № 2 к ТЗ в составе заявки предложения о значениях конкретных показателей товаров участнику закупки необходимо соотнести все предусмотренные Приложением № 2 к ТЗ показатели товаров и использованные заказчиком при описании требований к их значениям слова, словосочетания и знаки с установленными заказчиком в Инструкции правилами чтения слов, словосочетаний и знаков и только после данных последовательных действий указать в представляемом в составе заявки предложении значения показателей, предлагаемых к поставке при выполнении работ товаров в соответствии с требованиями Приложения № 2 к ТЗ.

При этом, Инструкция составлена сплошным текстом без разбивки на абзацы, носит бессистемный и хаотичный характер, что дополнительно усложняет уяснение ее положений, поскольку в ней имеется множество исключений, имеющих приоритетный характер.

Положения Приложения № 2 к ТЗ и Инструкции в своей общей совокупности намеренно усложнены для понимания и также непосредственным образом затрудняют подготовку участниками закупки заявок на участие в настоящем электронном аукционе.

Кроме того, отдельные положения Инструкции могут быть двояко истолкованы как участниками закупки при составлении заявок, что произошло в случае с ООО «СитиКом», так и Аукционной комиссией при их рассмотрении.

Указанные обстоятельства могут привести к различным злоупотреблениям членами Аукционной комиссии при рассмотрении поступивших заявок и к ограничению конкуренции.

Учитывая вышеизложенное, в действиях муниципального заказчика – Комитета Комиссией по закупкам установлены нарушения пункта 1 части 1 статьи 33, пунктов 1, 2 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе, выразившиеся в ненадлежащем описании заказчиком объекта закупки и ненадлежащим образом установленной Инструкции, способных повлечь сокращение количества участников закупки, затруднить формирование и подачу заявок на участие в ней.

Приказом № 33/2021 от 16.03.2021 в отношении Комитета по управлению городским хозяйством Администрации Великого Новгорода возбуждено дело № 053/01/17-189/2021 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения пункта 2 части 1 статьи 17, части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела письмом от 23.04.2021 № 1796 Комитетом представлены письменные возражения, из которых следует, что конкретные значения показателей (характеристик) товаров в первой части заявки установлены заказчиком в строгом соответствии с требованиями нормативно-технической документации, указанной при описании требований к значениям показателей товаров в Приложении № 2 к техническому заданию, а именно ГОСТам. При этом, по мнению Комитета, нарушения требований Закона о контрактной системе ими допущены не были. Инструкция составлена в общедоступном формате, сухим техническим языком с использованием общепринятых выражений и обозначений, которые несут общепринятые смысловые значения и не требуют дополнительных пояснений. Исходя из результатов рассмотрения первых частей заявок, можно утверждать, что трактовка положений Инструкции не вызвала у участников закупки трудностей, а положения Инструкции носят однозначный характер. Кроме того, участники закупки свободны в выборе формы и способа оформления своих первых частей заявок на участие в аукционе. Они обязаны указать значения показателей поставляемого в ходе выполнения работ товара. При этом, предоставленная информация должна быть конкретной, однозначной, не допускать двусмысленного толкования. Участники закупки с идентификационными номерами 108954478 и 108957681 для предоставления конкретных значений показателей использовали форму заказчика, что не противоречит требованиям закона, и представленные ими значения должны истолковываться исключительно как конкретные при условии, если эти значения указаны без использования слов «может быть», «должен быть» и др. формами этих слов и выражений. По мнению Комитета указанным выше участникам закупки не предоставлялось преимущественное положение в аукционе по сравнению с другими хозяйствующими субъектами.

На рассмотрении дела законный представитель Комитета <.....> поддержал доводы, изложенные ранее, и пояснил, что по поводу правомерности установления в документации о закупке требований к участнику закупки о наличии членства в СРО, имеется письмо ФАС России от 02.08.2019 № ДФ/67066/19. Форма конкурсной документации нестандартная, была разработана заказчиком на основании документов, размещённых к открытым источникам. По требованиям, установленным в Инструкции, они рассмотрели заявки участников правильно, поскольку нарушений, связанных с заполнением значений показателей по ГОСТам, участниками допущено не было. При подготовке конкурсной документации по следующему аукциону Комитет учёл замечания Новгородского УФАС России. Если ими и были допущены нарушения, то неумышленно. Кроме того, вышло постановление Администрации Великого Новгорода, которым утверждены формы документации о закупках.

Согласно частям 1, 2 статьи 8 Закона о контрактной системе контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ,

оказания услуг. Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок, операторами электронных площадок, операторами специализированных электронных площадок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

В силу пункта 2 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе документация об электронном аукционе наряду с информацией, указанной в извещении о проведении такого аукциона, должна содержать, в том числе требования к содержанию, составу заявки на участие в таком аукционе в соответствии с частями 3 - 6 статьи 66 настоящего Федерального закона и инструкция по ее заполнению. При этом не допускается установление требований, влекущих за собой ограничение количества участников такого аукциона или ограничение доступа к участию в таком аукционе.

Статьей 17 Закона о защите конкуренции установлены запреты на действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений.

Вместе с тем, Комиссия принимает во внимание следующее.

В соответствии с пунктом 39 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 N 2 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства" при оценке того, привели или могли привести действия, совершенные в ходе обязательных процедур, а также конкурентных закупок, к недопущению, ограничению или устранению конкуренции на определенном рынке, необходимо учитывать, что правила статьи 17 Закона о защите конкуренции применяются к ним постольку, поскольку законом или в установленном им порядке не предусмотрено иное. В частности, Законом о контрактной системе, Законом о закупках установлены специальные правила о порядке проведения процедур определения поставщика, конкурентных закупок и специальные полномочия антимонопольного органа по контролю за их проведением. Соответственно, положения статьи 17 Закона применяются к таким процедурам и конкурентным закупкам в части, не урегулированной специальными нормами, или в части, конкретизирующей их положения.

Из письма ФАС России от 04.09.2017 № ИА/60890/17 «О действиях антимонопольных органов в случаях поступления информации о нарушении одновременно запретов, установленных Законом о защите конкуренции и одним из законов, регулирующих закупочную деятельность» следует, что закупочная деятельность в Российской Федерации регулируется специальными федеральными законами: Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон N 44-ФЗ) или соответственно Федеральным законом от 18.07.2011 N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" (далее - Закон N 223-ФЗ).

Нормы Закона N 44-ФЗ и Закона N 223-ФЗ носят специальный характер по отношению к Закону о защите конкуренции, поскольку последний устанавливает общие антимонопольные запреты в отношении действий (бездействия) органов власти, хозяйствующих субъектов и иных участников рынка, при этом Закон N 44-ФЗ и Закон N 223-ФЗ закрепляют специфику отношений в сфере осуществления закупочной деятельности, конкретные особенности порядка, в том числе способов и процедур осуществления закупок.

В случае, если действия, совершенные при осуществлении закупочной деятельности, одновременно нарушают запреты, установленные Законом N 44-ФЗ либо Законом N 223-ФЗ и пунктом 1 части 1 (в части запрета на координацию деятельности участников), пунктами 2 - 4 части 1 или частями 2 или 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции, следует руководствоваться принципом приоритета специальной нормы над общей нормой (в данном случае, как было указано в выше - приоритетом Закона N 44-ФЗ или соответственно Законом N 223-ФЗ над Законом о защите конкуренции), а также принципом недопустимости двойного наказания за совершение одного и того же правонарушения ("pop bis in idem").

В указанном случае подлежит применению Закон N 44-ФЗ или Закон N 223-ФЗ, а также соответствующие нормы КоАП, устанавливающие административную ответственность за нарушение требований данных законов.

Возбуждение дела о нарушении антимонопольного законодательства в порядке, предусмотренном главой 9 Закона о защите конкуренции, в случае наличия нарушений законодательства о закупочной деятельности, ответственность за которые предусмотрена специальными статьями КоАП, учитывая специальный характер данных статей, будут нарушать требования статей 4.1 и 28.5 КоАП.

Ранее Комиссия по контролю в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд Управления Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области рассмотрела жалобу ООО «СитиКом» в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", и приняла решение от 18.01.2021 № 053/06/67-34/2021, которым

- жалоба участника закупки – Общества с ограниченной ответственностью «СитиКом» на действия аукционной комиссией, состав которой утвержден постановлением Администрации Великого Новгорода № 4864 от 11.12.2020, при осуществлении муниципальным заказчиком – Комитетом по управлению городским хозяйством Администрации Великого Новгорода, уполномоченным органом - Комитетом по управлению муниципальным имуществом и земельными ресурсами Великого Новгорода закупки путем проведения электронного аукциона на право заключения муниципального контракта на выполнение работ по ремонту пр. Мира в Великом Новгороде, извещение № 0350300011820000234 о проведении которого было размещено на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок в сети «Интернет» по адресу: www.zakupki.gov.ru 16.12.2020, признана частично обоснованной в части доводов о неправомерном признании аукционной комиссией первой части заявки подателя жалобы несоответствующей требованиям документации об аукционе по позиции № 54 приложения № 2 к Техническому заданию (Приложение № 1 к документации об аукционе).

- в действиях муниципального заказчика - Комитета по управлению городским хозяйством Администрации Великого Новгорода признаны нарушения части 5 статьи 31, пункта 1 части 1 статьи 33, пунктов 1, 2 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе.

- в действиях аукционной комиссии, состав которой утвержден постановлением Администрации Великого Новгорода № 4864 от 11.12.2020, признано нарушение пункта 1 части 4 статьи 67 Закона о контрактной системе.

- материалы Жалобы и внеплановой проверки переданы уполномоченному должностному лицу для рассмотрения вопроса о возбуждении дел об административных правонарушениях в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях в отношении должностного лица муниципального заказчика - Комитета по управлению городским хозяйством Администрации Великого Новгорода и членов аукционной комиссии, состав которой утвержден постановлением Администрации Великого Новгорода № 4864 от 11.12.2020.

Учитывая, что допущенные нарушения охватываются нормами специального законодательства о закупочной деятельности и образуют нарушение именно положений данного законодательства, а также с учетом пункта 39 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 N 2 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства" и разъяснений, содержащихся в письме ФАС России от 04.09.2017 № ИА/60890/17 «О действиях антимонопольных органов в случаях поступления информации о нарушении одновременно запретов, установленных Законом о защите конкуренции и одним из законов, регулирующих закупочную деятельность», в действиях Комитета по управлению городским хозяйством Администрации Великого Новгорода нарушения пункта 2 части 1 статьи 17, части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении электронного аукциона на право заключения муниципального контракта на выполнение работ по ремонту пр. Мира в Великом Новгороде отсутствуют.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 3 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

Прекратить рассмотрение дела в отношении Комитета по управлению городским хозяйством Администрации Великого Новгорода о нарушении пункта 2 части 1 статьи 17 и части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в рассмотренных Комиссией действиях.

Председатель Комиссии

<.....>

Члены Комиссии

<.....>

<.....>

Решение может быть обжаловано в арбитражный суд или в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа в течение трёх месяцев со дня принятия.