

24.06.2019

г.

Тула

Комиссия по контролю закупок Управления Федеральной антимонопольной службы по Тульской области (далее - Комиссия) в составе:

рассмотрев обращение Федерального государственного бюджетного учреждения «Управление мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения по Тульской области» (далее – Заказчик) (вх. № 2606 от 17.06.2019) о размещении информации об обществе с ограниченной ответственностью «АГРОВОДХОЗПРОЕКТ» (далее – Общество, ООО «АГРОВОДХОЗПРОЕКТ») (ИНН 7104526714; адрес: ул. Макаренко, д. 9, корп. Б, офис 21, г. Тула, 300019) в реестре недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (далее – реестр недобросовестных поставщиков) по причине уклонения Общества от заключения контракта выполнение работ по проведению противопаводковых мероприятий на объектах: "МСХ осушение, Тульская область, Киреевский район, вблизи н.п. Настасьино", "осушительный канал, Тульская область, Суворовский район, вблизи н.п. Болото", "межхозяйственный осушительный канал, Тульская область, Дубенский район, вблизи н.п. Бабошино" (далее – Контракт) (закупка № 0366100009719000014), руководствуясь положениями Федерального закона от 05.04.2013 № 44 - ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон), Правилами ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 25.11.2013 № 1062 (далее – Правила ведения реестра), в присутствии:

- – представителя Заказчика по доверенности,

-- председателя единой комиссии по осуществлению закупок для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при проведении конкурсов, аукционов, запросов котировок и запросов предложений, проводимых в электронной форме для нужд ФГБУ «Туламелиоводхоз»,

-- представителя Общества по доверенности,

--директора Общества,

УСТАНОВИЛА:

17.06.2019 в Тульское УФАС России поступило обращение Заказчика о размещении информации об Обществе в реестре недобросовестных поставщиков по причине уклонения Общества от заключения контракта по итогам определения поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения электронного аукциона на право заключения контракта на выполнение работ по проведению противопаводковых мероприятий на

объектах: "МСХ осушение, Тульская область, Киреевский район, вблизи н.п. Настасьино", "осушительный канал, Тульская область, Суворовский район, вблизи н.п. Болото", "межхозяйственный осушительный канал, Тульская область, Дубенский район, вблизи н.п. Бабошино" (закупка № 0366100009719000014) (далее - электронный аукцион).

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

Извещение о проведении электронного аукциона и документация о проведении электронного аукциона на право заключения контракта на выполнение работ по проведению противопаводковых мероприятий на объектах: "МСХ осушение, Тульская область, Киреевский район, вблизи н.п. Настасьино", "осушительный канал, Тульская область, Суворовский район, вблизи н.п. Болото", "межхозяйственный осушительный канал, Тульская область, Дубенский район, вблизи н.п. Бабошино" 15.05.2019 размещены в единой информационной системе в сфере закупок (далее – единая информационная система).

Начальная (максимальная) цена контракта – 4 975 720,49 рублей.

Из протокола рассмотрения единственной заявки на участие в электронном аукционе "Выполнение работ по проведению противопаводковых мероприятий на объектах: "МСХ осушение, Тульская область, Киреевский район, вблизи н.п. Настасьино", "осушительный канал, Тульская область, Суворовский район, вблизи н.п. Болото", "межхозяйственный осушительный канал, Тульская область, Дубенский район, вблизи н.п. Бабошино"" (№ извещения 0366100009719000014) от 31.05.2019 (далее – Протокол рассмотрения единственной заявки от 31.05.2019) следует, что на участие в электронном аукционе была подана одна заявка, по итогам рассмотрения которой единой комиссией по осуществлению закупок для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при проведении конкурсов, аукционов, запросов котировок и запросов предложений, проводимых в электронной форме для нужд ФГБУ «Управление «Туламелиоводхоз» (далее – Единая комиссия), принято единогласное решение о соответствии такой заявки требованиям Закона и документации об электронном аукционе. На основании части 16 статьи 66 Закона электронный аукцион признан несостоявшимся.

Согласно пункту 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.

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

Согласно части 2 статьи 83.2 Закона в течение пяти дней с даты размещения в единой информационной системе указанных в [части 12 статьи 54.7](#), [части 8 статьи 69](#), [части 8 статьи 82.4](#), [части 23 статьи 83.1](#) настоящего Федерального закона протоколов заказчик размещает в единой информационной системе и на электронной площадке с использованием единой информационной системы без своей подписи проект контракта, который составляется путем включения в проект контракта, прилагаемый к документации или извещению о закупке, цены контракта, предложенной участником закупки, с которым заключается контракт, 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 от 31.05.2019 размещен в единой информационной системе 31.05.2019.

06.06.2019 Заказчик разместил в единой информационной системе и на электронной площадке с использованием единой информационной системы проект контракта № 3 (далее – Проект контракта).

В силу части 3 статьи 83.2 Закона в течение пяти дней с даты размещения заказчиком в единой информационной системе проекта контракта победитель электронной процедуры подписывает усиленной электронной подписью указанный проект контракта, размещает на электронной площадке подписанный проект контракта и документ, подтверждающий предоставление обеспечения исполнения контракта, если данное требование установлено в извещении и (или) документации о закупке, либо размещает протокол разногласий, предусмотренный [частью 4](#) настоящей статьи.

Согласно части 4 статьи 83.2 Закона в течение пяти дней с даты размещения заказчиком в единой информационной системе проекта контракта победитель электронной процедуры, с которым заключается контракт, в случае наличия разногласий по проекту контракта, размещенному в соответствии с [частью 2](#) настоящей статьи, размещает на электронной площадке протокол разногласий, подписанный усиленной электронной

подписью лица, имеющего право действовать от имени победителя электронной процедуры. Указанный протокол может быть размещен на электронной площадке в отношении соответствующего контракта не более чем один раз. При этом победитель электронной процедуры, с которым заключается контракт, указывает в протоколе разногласий замечания к положениям проекта контракта, не соответствующим документации и (или) извещению о закупке и своей заявке на участие в электронной процедуре, с указанием соответствующих положений данных документов.

Частью 13 статьи 83.2 Закона определено, что победитель электронной процедуры (за исключением победителя, предусмотренного частью 14 настоящей статьи) признается заказчиком уклонившимся от заключения контракта в случае, если в сроки, предусмотренные настоящей статьей, он не направил заказчику проект контракта, подписанный лицом, имеющим право действовать от имени такого победителя, или не направил протокол разногласий, предусмотренный частью 4 настоящей статьи.

В регламентированный Законом срок для подписания Проекта контракта, то есть по 11.06.2019 23.59 включительно, ООО «АГРОВОДХОЗПРОЕКТ» должно было подписать со своей стороны указанный Проект контракта. Комиссией установлено, что в регламентированный Законом срок Общество не разместило на электронной площадке Проект контракта и документ, подтверждающий предоставление обеспечения исполнения контракта, подписанные усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени Общества.

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

Учитывая тот факт, что Обществом не был подписан Проект контракта в установленный Законом срок, Заказчиком 13.06.2019 принято решение о признании участника уклонившимся от заключения контракта и составлен соответствующий протокол от 13.06.2019. Указанный протокол 13.06.2019 размещен Заказчиком в единой информационной системе.

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

Присутствующий на заседании Комиссии представитель Заказчика пояснил, что в период заключения контракта представители ООО «АГРОВОДХОЗПРОЕКТ» с Заказчиком не связывались, денежные средства в качестве обеспечения исполнения контракта от Общества на расчетный счет Заказчика не поступали.

На заседании Комиссии представители Общества возражали против включения сведений об ООО «АГРОВОДХОЗПРОЕКТ» в реестр недобросовестных поставщиков.

Представители Общества на заседании Комиссии пояснили, что 06.06.2019 в личном кабинете на электронной площадке Обществом был получен Проект контракта. Проанализировав данный Проект контракта, Общество 10.06.2019 подготовило протокол разногласий, в котором указало Заказчику на несоответствие конкретных показателей части товаров и материалов, предложенных Обществом в составе своей заявки на участие в электронном аукционе, предоставленному Проекту контракта.

Таким образом, действия Заказчика относительно не включения в Проект контракта информации о товаре (товарном знаке и (или) конкретных показателях товара), указанной в заявке участника электронной процедуры, были совершены в противоречие требованиям части 2 статьи 83.2 Закона.

Руководствуясь частью 4 статьи 83.2 Закона, ООО «АГРОВОДХОЗПРОЕКТ» 11.06.2019 планировало разместить на электронной площадке протокол разногласий, подписанный усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени Общества. Однако осуществить указанные действия Обществу не удалось по причине возникновения технических неполадок в работе электронной площадки.

По факту технического сбоя в работе электронной площадки Обществом произведена видеозапись действий, которые предпринимались при попытке разместить на электронной площадке указанный протокол разногласий (видеофайл воспроизведен на заседании Комиссии).

На основании изложенного, Комиссия пришла к выводу, что возможность разместить на электронной площадке протокол разногласий, подписанный усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени ООО «АГРОВОДХОЗПРОЕКТ», у Общества отсутствовала.

Также в подтверждение своего намерения заключить и исполнить Контракт представителями Общества в материалы дела предоставлены следующие документы:

- копия платежного поручения № 171 от 04.06.2019 на сумму 14 000,00 рублей об оплате ПАО Банк «ФК ОТКРЫТИЕ» вознаграждения за предоставление банковской гарантии;
- копия договора купли-продажи № 003 от 03.06.2019 с обществом с ограниченной ответственностью «КомСтройПроект» на поставку труб безнапорных муфтовых из полиэтилена, необходимых для исполнения условий Контракта и заявленных Обществом в составе заявки на участие в электронном аукционе, на сумму 444 550,00 рублей;
- копия платежного поручения № 199 от 04.06.2019 на сумму 444 550,00 рублей об оплате обществу с ограниченной ответственностью «КомСтройПроект» по договору купли-продажи № 003 от 03.06.2019.

В соответствии с частью 5 статьи 24.1 Закона обмен информацией, связанной с аккредитацией на электронной площадке, специализированной электронной площадке и проведением электронных процедур, закрытых электронных процедур, между участником закупки, заказчиком, оператором электронной площадки, оператором специализированной электронной площадки осуществляется на электронной площадке, специализированной электронной площадке в форме электронных документов. Правительство Российской Федерации вправе определить типовую форму заявки на участие в электронных процедурах, закрытых электронных процедурах, а также вправе установить требования к содержанию, составу, порядку разработки типовой документации о закупке. Такие типовая заявка, типовая документация обязательны для применения заказчиками и (или) участниками закупки.

Согласно с части 13 статьи 24.1 Закона оператор электронной площадки, оператор специализированной электронной площадки обязаны обеспечить непрерывность проведения электронных процедур, закрытых электронных процедур, надежность функционирования программно-аппаратных средств, используемых для их проведения, равный доступ участников закупок к участию в электронных процедурах, закрытых электронных процедурах, неизменность подписанных усиленной электронной подписью документов.

В соответствии с частью 1 статьи 24.1 Закона проведение электронных процедур, закрытых электронных процедур, в том числе направление участниками закупок запросов о даче разъяснений положений извещения об осуществлении закупки и (или) документации о закупке, подача участниками закупок заявок на участие в закупке, предложений о цене контракта, окончательных предложений, предоставление комиссии по осуществлению закупок доступа к указанным заявкам, сопоставление предложений о цене контракта участников закупки, формирование протоколов, заключение контракта с победителем закупки, обеспечивается на электронной площадке оператором электронной площадки.

Согласно части 2 статьи 24.1 Закона Правительством Российской Федерации устанавливаются, в том числе единые требования к операторам электронных площадок, операторам специализированных электронных площадок, электронным площадкам, специализированным электронным площадкам и функционированию электронных площадок, специализированных электронных площадок.

Подпунктом "а" пункта 15 единых требований к операторам электронных площадок, операторам специализированных электронных площадок, электронным площадкам, специализированным электронным площадкам и функционированию электронных площадок, специализированных электронных площадок, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 08.06.2018 N 656 "О требованиях к операторам электронных площадок, операторам специализированных электронных площадок, электронным

площадкам, специализированным электронным площадкам и функционированию электронных площадок, специализированных электронных площадок, подтверждении соответствия таким требованиям, об утрате юридическим лицом статуса оператора электронной площадки, оператора специализированной электронной площадки" (далее - Единые требования) установлено, что программно-аппаратными средствами электронной площадки, специализированной электронной площадки обеспечивается проведение в соответствии с требованиями Закона (в том числе направление участниками закупок запросов о даче разъяснений положений извещения об осуществлении закупки и (или) документации о закупке, подача участниками закупок заявок на участие в закупке, предложений о цене контракта, окончательных предложений, предоставление комиссии по осуществлению закупок доступа к указанным заявкам, сопоставление предложений о цене контракта участников закупки, формирование протоколов, заключение контракта с победителем закупки) электронных процедур, закрытых электронных процедур соответственно.

Подпунктом "е" пункта 15 Единых требований установлено, что программно-аппаратными средствами электронной площадки, специализированной электронной площадки обеспечивается функционирование сайта в сети "Интернет", который должен состоять из закрытой и открытой частей.

Согласно пункту 18 Единых требований закрытая часть сайта, указанного в подпункте "е" пункта 15 Единых требований, предусматривает возможность обеспечивать участнику закупки, аккредитованному в соответствии с Законом на электронной площадке, осуществление действий, указанных в подпункте "а" пункта 15 Единых требований.

При указанных обстоятельствах Общество не может нести ответственность за действия лиц, в обязанности которых входит организация технического процесса функционирования электронной площадки.

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

В 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.

При таких обстоятельствах, Комиссия приходит к выводу об отсутствии оснований считать поведение Общества в качестве недобросовестного и направленного на намеренное уклонение от заключения контракта.

В соответствии с частью 2 статьи 104 Закона в реестр недобросовестных поставщиков включается информация об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми контракты расторгнуты по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов.

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

Из системного толкования вышеприведенных положений следует, что порядок, установленный в пункте 12 Правил ведения реестра, применяется при рассмотрении вопроса о включении в реестр недобросовестных поставщиков информации об участниках закупок в двух случаях: когда участники закупок уклонились от заключения контрактов, либо имеется односторонний отказ заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов.

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

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

условий контракта или уклонение от его исполнения.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Таким образом, факт уклонения участника закупки – общества с ограниченной ответственностью «АГРОВОДХОЗПРОЕКТ» от заключения Контракта по итогам электронного аукциона на заседании Комиссии не подтвержден.

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

РЕШИЛА:

Информацию, представленную Федеральным государственным

бюджетным учреждением «Управление мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения по Тульской области» в отношении общества с ограниченной ответственностью «АГРОВОДХОЗПРОЕКТ» (ИНН 7104526714; адрес: ул. Макаренко, д. 9, корп. Б, офис 21, г. Тула, 300019), в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) не включать.

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