

РЕШЕНИЕ № 223ФЗ-860/17

по результатам рассмотрения жалобы ЗАО «ТехносервЪ А/С» на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

05.09.2017 Москва

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по контролю в сфере закупок в составе: <...>

при участии представителей: <...>

рассмотрев жалобу ЗАО «ТехносервЪ А/С» б/д б/н на действия (бездействие) заказчика ПАО «Ростелеком» при проведении запроса предложений в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по созданию и внедрению РГИС «Единая региональная интеграционная платформа аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» на территории Республики Бурятия (извещение № 31705436579), в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

У С Т А Н О В И Л А:

В ФАС России поступила жалоба ЗАО «ТехносервЪ А/С» (далее — Заявитель) б/д б/н на действия (бездействие) заказчика ПАО «Ростелеком» (далее — Заказчик) при проведении запроса предложений в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по созданию и внедрению РГИС «Единая региональная интеграционная платформа аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» на территории Республики Бурятия (извещение № 31705436579) (далее — Запрос предложений, Жалоба).

Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках) устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг юридическими лицами, указанными в части 2 статьи 1 Закона о закупках.

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

Закупочная деятельность Заказчика регламентируется Положением о закупках товаров, работ, услуг ОАО «Ростелеком», утвержденным решением Совета директоров ОАО «Ростелеком» от 15.02.2016 (Протокол от 15.02.2016 г. № 19) (далее — Положение о закупках).

В соответствии с частью 5 статьи 4 Закона о закупках при закупке в единой информационной системе (далее - ЕИС) размещается информация о закупке, в том числе извещение о закупке, документация о закупке, проект договора, являющийся неотъемлемой частью извещения о закупке и документации о закупке, изменения, вносимые в такое извещение и такую документацию, разъяснения такой документации, протоколы, составляемые в ходе закупки, а также иная информация, размещение которой в ЕИС предусмотрено Законом о закупках, за исключением случаев, предусмотренных [частями 15](#) и [16](#) статьи 4 Закона о закупках.

18.08.2017 в ЕИС размещено извещение и документация о проведении Запроса предложений (далее – Извещение, Документация).

Согласно Извещению, информации, размещенной в ЕИС:

дата и время окончания подачи заявок — 28.08.2017 в 06:00;

дата рассмотрения заявок — 18.09.2017 в 14:00;

дата подведения итогов — 18.09.2017 в 23:59.

Начальная максимальная цена договора — 12 906 000, 00 рублей.

В ходе заседания 04.09.2017 Комиссией ФАС России в целях полного и всестороннего рассмотрения жалобы Заявителя объявлен перерыв до 05.09.2017.

Из Жалобы следует, что при проведении Запроса предложений Заказчиком нарушены права и законные интересы Заявителя, поскольку Заказчиком в Документации ненадлежащим образом установлен предмет закупки, а также не установлен объем выполняемых работ и оказываемых услуг.

Кроме того, на заседании Комиссии ФАС России представителем Заявителя заявлен дополнительный довод об установлении Заказчиком в Документации неисполнимых сроков оказания услуг.

Представители Заказчика с доводом Жалобы не согласились и указали, что при проведении Запроса предложений Заказчик действовал в соответствии с требованиями Закона о закупках, Положением о закупке, Документацией.

Рассмотрев представленные материалы и выслушав пояснения представителей Заявителя, Заказчика, а также руководствуясь частью 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия ФАС России установила следующее.

- - - Согласно доводу Жалобы, Заказчиком в Документации ненадлежащим образом установлен предмет закупки, а также не установлен объем выполняемых работ и оказываемых услуг.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются, в том числе принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Аналогичный принцип закупочной деятельности Заказчика предусмотрен пунктом 1.3.2 Положения о закупке.

В соответствии с пунктом 3 части 9 статьи 4 Закона о закупках в извещении о закупке должны быть указаны предмет договора с указанием количества поставляемого товара, объема выполняемых работ, оказываемых услуг.

Согласно пункту 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, установленные заказчиком требования к качеству, техническим характеристикам товара, работы, услуги, к их безопасности, к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы и иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика.

В соответствии с Извещением Заказчиком по результатам закупки заключается договор с победителем на оказание услуг по созданию и внедрению РГИС «Единая региональная интеграционная платформа аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» на территории Республики Бурятия.

На заседании Комиссии ФАС России представители Заявителя пояснили, что Заказчиком в Документации ненадлежащим образом установлен предмет закупки, в виду несоответствия технического задания Документации Единым требованиям к техническим параметрам сегментов аппаратно-программного комплекса «Безопасный город», утвержденным Приказом Межведомственной комиссией по вопросам, связанным с внедрением и развитием аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» от 28.06.2017 № 4516п-П4, что не позволяет определить объем выполняемых работ и оказываемых услуг, в виду отсутствия в Техническом задании Документации следующей информации:

- перечня информационных систем для интеграции, описания моделей информационного обмена, а также перечня и адресных списков окончного оборудования мониторинга;
- перечня и адресных списков оборудования интеллектуального видеонаблюдения, а также описания инструмента прогнозирования и моделирования;
- описания функций подсистемы взаимодействия с населением и муниципальными службами;
- данных, на основании которых можно сделать вывод о достаточности приведенной конфигурации;
- систем взаимодействия, с помощью которых осуществляется обмен информационных карт;

- описания автоматизированных систем и требований к информационному обмену с системами мониторинга лесов и раннего обнаружения пожаров.

Вместе с тем, на заседании Комиссии ФАС России представители Заказчика представили информацию и пояснили, что в виду ограниченного финансирования реализации соответствующих мероприятий, в рамках Запроса предложений предполагается реализация только некоторых сегментов аппаратно-программного комплекса «Безопасный город», а именно: системы лесопожарного мониторинга и телефонии. Кроме того представители Заказчика пояснили, что:

- - - основные механизмы интеграции и протоколы, по которым будет осуществлена интеграция в рамках предмета Запроса предложений прописаны в разделе 3.2 Технического задания Документации, а именно: механизм приема информации от внешних источников данных, механизм подписки внешних информационных систем на события в РГИС «Единая региональная интеграционная платформа аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» на территории Республики Бурятия» (далее- Система), механизм интеграции с внешними информационными системами. Раздел 3.2 Технического задания Документации предусматривает интеграцию с внешними информационными системами, источниками данных, в том числе окончательными устройствами;
 - в рамках Запроса предложений не предусматривается организация Интеллектуального видеонаблюдения, а также не предусмотрена реализация подсистемы прогнозирования и моделирования;
 - описание функций подсистемы взаимодействия с населением и муниципальными службами содержится в разделе 3.8 Технического задания Документации «Требования к формированию информации в формате открытых данных», согласно которому Система обеспечивает функции формирования открытых данных по соответствующим направлениям в соответствии с методическими рекомендациями по размещению государственными органами и органами местного самоуправления на официальных сайтах в сети Интернет общедоступной информации в форме открытых данных, а также техническими требованиями к размещению такой информации, утвержденными протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 29 мая 2014 года № 4;
 - достаточность приведенной конфигурации определяется на основании сведений об объекте автоматизации, технические характеристики которого содержатся в разделе 1.5 Технического задания Документации;
 - технические требования к взаимодействию через обмен информационными картами содержатся в пункте 4.1.3.2 Приложения

4 Технического задания Документации «Требования к межсистемному взаимодействию», в котором приведен перечень соответствующих информационных систем, автоматизированное сопряжение которых реализовано с Системой;

- описание автоматизированных систем и требования к информационному обмену с системами мониторинга лесов и раннего обнаружения пожаров содержится в пункте 4.2.1.3 Приложения 4 Технического задания Документации «Требования к подсистеме комплексного мониторинга КСА «Региональная платформа».

Вместе с тем, Заявитель на заседание Комиссии ФАС России не представил надлежащих доказательств, подтверждающих обоснованность указанного довода, в связи с чем, довод не нашел своего подтверждения.

2. Согласно доводу Заявителя, Заказчиком в Документации установлены неисполнимые сроки оказания услуг, а именно: в подпунктах 6, 8, 9 пункта 1.6 Технического задания Документации Заказчиком установлены даты окончания предоставления услуг ранее даты заключения договора.

Согласно пункту 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, установленные заказчиком требования к качеству, техническим характеристикам товара, работы, услуги, к их безопасности, к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы и иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика.

Подпунктами 6, 8, 9 пункта 1.6 Технического задания Документации установлены даты окончания предоставления услуг, а именно:

- установка и настройка Системы на технических средствах Заказчика (в ЦОД Заказчика); предоставление сенсоров контроля работоспособности Системы; обеспечение совместно с Заказчиком настройки процедур резервного копирования и архивирования информации Системы — длительность: не позднее 29.08.2017;
- предоставление функционала подсистемы, обеспечивающей функции документооборота — окончание: 29.08.2017;
- Предоставление функционала подсистемы, обеспечивающей функции картографической информации — окончание: 29.08.2017.

Вместе с тем, согласно Извещению и информации, размещенной в ЕИС, дата подведения итогов Запроса предложений — 18.09.2017, протокол заседания Центральной Закупочной комиссии Макрорегионального филиала «Сибирь» ПАО «Ростелеком» опубликован 01.09.2017.

Учитывая изложенное, Комиссия ФАС России приходит к выводу о том, что Заказчиком в Документации ненадлежащим образом установлены сроки оказания услуг.

Таким образом, действия (бездействия) Заказчика в части не установления надлежащим образом в Документации сроков оказания соответствующих услуг нарушают пункт 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Указанные действия Заказчика содержат признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Частью 6 статьи 3 Закона о закупках не допускается предъявлять к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора требования и осуществлять оценку и сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о закупке. Требования, предъявляемые к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора, критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, установленные заказчиком, применяются в равной степени ко всем участникам закупки, к предлагаемым ими товарам, работам, услугам, к условиям исполнения договора.

На заседании Комиссии ФАС России представители Заказчика представили договор от 01.09.2017 № 0709/25/867-17, заключенный и подписанный сторонами по результатам проведения Запроса предложений. Согласно указанному договору, даты окончания предоставления соответствующих услуг отличаются от дат, указанных в пунктах 1, 6, 8, 9 пункта 1.6 Технического задания Документации.

На основании изложенного, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что действия (бездействия) Заказчика, выразившиеся в установлении в договоре, заключенном по результатам проведения Запроса предложений, условий, отличных от установленных в Документации соответствующих условий, нарушают часть 6 статьи 3 Закона о закупках.

Указанные действия Заказчика содержат признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 8 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии с частью 2 статьи 2 Закона о закупках, установлено, что Положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Согласно пункту 1 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом).

В соответствии с частью 4 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции обжалование действий (бездействия) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии в антимонопольный орган в порядке,

установленном статьей 18.1 Закона о защите конкуренции, допускается не позднее десяти дней со дня подведения итогов торгов либо в случае, если предусмотрено размещение результатов торгов на сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», со дня такого размещения, за исключением случаев, предусмотренных Законом о защите конкуренции.

Частями 18, 19 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции установлено, что со дня направления уведомления, предусмотренного [частью 11](#) статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, торги приостанавливаются до рассмотрения жалобы на действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии по существу.

В случае принятия жалобы к рассмотрению организатор торгов, которому в порядке, установленном [частью 11](#) статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, направлено уведомление, не вправе заключать договор до принятия антимонопольным органом решения по жалобе. Договор, заключенный с нарушением требования, установленного настоящим пунктом, является ничтожным.

Таким образом, законодательно установлены меры обеспечения производства по защите гражданских прав в административном порядке в виде приостановления торгов с запретом заключения договоров в период обжалования.

Пунктом 30.6 Положения о закупке установлено, если иной срок не установлен Документацией, Заказчик в течение 10 (десяти) рабочих дней со дня получения от победителя закупки всех экземпляров подписанного договора (договоров), а также в установленных Документацией и Положением о закупке случаях документов, подписывает договор (договоры) и предоставляет один экземпляр договора (договоров) победителю Закупки или уполномоченному представителю победителя закупки, или направляет его по почтовому адресу победителя закупки, или направляет по адресу места нахождения победителя закупки. При этом срок заключения договора (договоров) по итогам торгов должен быть не ранее 10 (десяти) дней со дня размещения результатов закупки в ЕИС.

При этом пунктом 31 Информационной карты Документации предусмотрено, что в течение трех рабочих дней с даты размещения в ЕИС, сайте Заказчика протокола подведения итогов закупки, Заказчик размещает на ЭТП проект договора, не подписанный со стороны Заказчика. В течение трех рабочих дней с даты размещения Заказчиком на ЭТП проекта договора победитель размещает на ЭТП проект Договора, подписанный квалифицированной электронной подписью (далее - ЭП) уполномоченного лица Победителя, а также документ, подтверждающий предоставление обеспечения исполнения Договора.

Согласно информации, размещенной в ЕИС и пояснениям представителей Заказчика дата размещения итогового протокола 01.09.2017, договор заключен 01.09.2017.

На основании вышеизложенного, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что сокращение срока заключения договора по результатам закупки, не учитывающего закрепленной в Законе о закупке, Законе о защите конкуренции, Положении о закупке процедуры административного контроля со стороны антимонопольного органа, фактически исключает применение оперативных мер, предусмотренных частью 4 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, лишает

обращение с соответствующей жалобой какого-либо юридического смысла и направлено на снижение эффективности защиты гражданских прав в административном порядке.

Таким образом, заключение Заказчиком договора ранее десяти дней со дня размещения в ЕИС протокола о проведении Запроса предложений нарушает часть 4 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Вместе с тем, при рассмотрении Жалобы Заявителя в действиях Заказчика выявлены следующие нарушения.

3. Согласно пункту 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны требования к участникам закупки и перечень документов, представляемых участниками закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям.

3.1 Пунктом 16 Информационной карты Документации Заказчиком установлены дополнительные требования к участникам закупки, в том числе:

- Участник должен обладать опытом исполнения договоров по разработке, внедрению и (или) сопровождению автоматизированных информационных систем на сумму не менее 50% от начальной максимальной цены договора за последние 2 (два) года, предшествующие дате размещения извещения о проведении закупки, что подтверждается справкой по форме 8 Документации с приложением подтверждающих документов: копий подписанных договоров и актов приемки, подтверждающих наличие опыта исполнения договоров, предмет которых аналогичен предмету закупки;
- Наличие квалифицированного персонала в количестве не менее 3 (трех) человек, работающего на постоянной основе, имеющих квалификацию в области информационных технологий, в соответствии с предметом закупки, что подтверждается письмом претендента о наличии соответствующего квалифицированного персонала с обязательным приложением копий сертификатов (свидетельств, дипломов и проч.), и иных документов, подтверждающих квалификацию, персонально на каждого из заявленных специалистов, копии выписки из кадровой ведомости претендента, подтверждающей наличие указанных специалистов в штате претендента.

Вместе с тем, отсутствие у участника на момент подачи заявки указанных договоров, квалифицированного персонала и подтверждающих документов, указанных в Документации, не влияет на возможность надлежащего исполнения таким участником обязательств по договору, заключаемому по результатам закупки, поскольку такой квалифицированный персонал может быть привлечен участником закупки после подведения итогов закупки в случае признания такого участника победителем закупки, а напротив налагают дополнительные финансовые обязательства на участника закупки для целей принятия участия в Запросе предложений.

3.2 Пунктом 30.20 Положения о закупке предусмотрено, что в случае если это установлено Документацией, после подведения итогов закупки и до заключения договора (договоров) общество вправе провести процедуру постквалификации лица, с которым подлежит заключение договора (договоров) по результатам

закупки. С этой целью лицу, с которым подлежит заключению Договор (Договоры), Общество вправе направить запрос о представлении сведений и документов, подтверждающих соответствие такого лица требованиям к Участникам, установленным Документацией о закупке, а также о предоставлении сведений и документов, подтверждающих соответствие товаров, работ, услуг, предложенных соответствующим Участником требованиям Документации о закупке. Если по результатам постквалификации Закупочной комиссией будет установлено, что лицо, с которым подлежит заключению Договор (Договоры) по результатам Закупки, либо предложенные им товары, работы, услуги не соответствуют требованиям, установленным Документацией о закупке, то Закупочная комиссия отстраняет такое лицо от дальнейшего участия в Закупке и Договор (Договоры) с ним не заключается (заключаются).

Согласно пункту 36 информационной карты Документации возможно проведение постквалификации, по решению Закупочной комиссии. Порядок проведения постквалификации установлен Положением о закупке.

Таким образом, из указанного пункта следует, что Заказчик на этапе постквалификации вправе запросить у победителя закупки иной перечень документов, который не предусмотрен Документацией, так как в соответствии с положением Документации победителем признается участник в составе заявки которого представлен перечень документов установленный пунктом 27 информационной карты Документации, а также цена которого является наименьшей.

3.3 В соответствии с пунктом 10.24 Положения о закупке общество вправе запросить разъяснение заявки на любом этапе проведения Закупки. Также Общество вправе направить Претендентам/Участникам запросы об исправлении выявленных в ходе рассмотрения арифметических и грамматических ошибок в документах, представленных в составе Заявки, и направлении Обществу исправленных документов.

Пунктом 37 информационной карты Документации установлено, что Заказчик в соответствии с условиями настоящей Документации вправе запросить у Претендента/Участника разъяснение заявки на любом этапе проведения закупки. Заказчик вправе направить Претендентам/Участникам запросы об исправлении выявленных в ходе рассмотрения арифметических и грамматических ошибок в документах, представленных в составе Заявки, и направлении Заказчику исправленных документов.

Вместе с тем, возможность участия в закупке с учетом указанных положений Документации зависит от волеизъявления Заказчика, а также применение Заказчиком права запрашивать дополнительно информацию, исправлять арифметические ошибки может применяться не в равной степени к участникам закупки.

Кроме того, в Положении о закупке и Документации не установлен порядок запроса дополнительной информации, запроса об исправлении выявленных в ходе рассмотрения арифметических и грамматических ошибок, что ставит запрос дополнительной информации, исправление выявленных в ходе рассмотрения арифметических и грамматических ошибок, в отношении конкретного участника в зависимость от решения Заказчика, которое может быть различным в отношении

разных участников.

3.4 Согласно подпункту 6 пункта 28 Информационной карты Документации участник в составе заявки должен представить документ, заполненный по [Форме 5](#) раскрывающий информацию в отношении всей цепочки собственников Претендента, включая бенефициаров (в том числе конечных), в случае, если начальная (максимальная) цена договора превышает 30 миллионов рублей.

Вместе с тем, представление информации о цепочке собственников участника не влияет на исполнение обязательств по договору, а также не является подтверждением надлежащего исполнения обязательств по договору заключаемому по результатам закупки.

Учитывая изложенное, установление указанных положений Документации, противоречит пункту 1.3.2 Положения о закупках, пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, что нарушает часть 1 статьи 2 Закона о закупках.

На основании вышеизложенного и в соответствии с частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции Комиссия ФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ЗАО «Техносервь А/С» б/д б/н на действия (бездействие) заказчика ПАО «Ростелеком» при проведении запроса предложений в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по созданию и внедрению РГИС «Единая региональная интеграционная платформа аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» на территории Республики Бурятия (извещение № 31705436579) обоснованной в части неправомерного установления неисполнимых сроков оказания услуг.

2. Признать ПАО «Ростелеком» нарушившим часть 1 статьи 2, часть 6 статьи 3, пункт 1 части 10 статьи 4 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», часть 4 статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

- - - Обязательное для исполнения предписание, направленное на устранение выявленных нарушений, с учетом принятого решения от 05.09.2017 № 223ФЗ-860/17 не выдавать, поскольку по результатам Запроса предложений заключен договор.
 - Передать соответствующему должностному лицу Управления контроля размещения государственного заказа ФАС России материалы дела от 05.09.2017 № 223ФЗ-860/17 для рассмотрения вопроса о возбуждении дел об административных правонарушениях.

Решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его вынесения.