

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-508/2024 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

22.01.2024

г. Москва

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

Председательствующего:

«.....»,

членов Комиссии:

«.....»,

«.....»,

при участии посредством видеоконференцсвязи представителя «.....», действующей на основании доверенности от 16.01.2024 № 10/д,

в отсутствие представителя «.....», уведомленного надлежащим образом письмом Московского УФАС России исх. от 16.01.2024 № НП/1113/24,

рассмотрев жалобу «.....» (далее также — Заявитель) на действия «.....» (далее также — Заказчик) при проведении аукциона в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, на право заключения договора на поставку электротехнического оборудования и расходных материалов для нужд федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» (реестровый № 32313143250, далее — Закупка),

в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В адрес Московского УФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении Закупки.

Рассмотрение жалобы проводилось в дистанционном режиме посредством видеоконференцсвязи.

Инструкция по подключению и использованию системы TrueConf размещена на официальном сайте Московского УФАС России по ссылке: <https://moscow.fas.gov.ru/page/17962>.

Заявлений о невозможности подключения к сеансу, а также возражений относительно рассмотрения жалобы посредством видеоконференцсвязи от Заявителя, которому направлялось уведомление о принятии жалобы к

рассмотрению в Управление не поступало.

Согласно части 16 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, рассмотрение жалобы по существу осуществляется комиссией антимонопольного органа. Неявка лиц, надлежащим образом уведомленных (уведомленных посредством направления антимонопольным органом уведомления, предусмотренного частью 11 настоящей статьи) о времени и месте рассмотрения жалобы по существу, не является препятствием для такого рассмотрения.

Таким образом, учитывая, что указанное лицо надлежащим образом извещено о способе рассмотрения жалобы заблаговременно, Комиссия Московского УФАС считает возможным провести дистанционное рассмотрение жалобы в его отсутствие.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам настоящей статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, закупочной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов либо в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (в редакции, действующей на дату размещения Положения о закупках) (далее - Закон о закупках), за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно части 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, закупочной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном таким органом, действия (бездействие) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в их числе осуществление заказчиком закупки с нарушением требований настоящего Федерального закона и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в единой информационной системе положении о закупке такого заказчика.

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

Согласно доводам жалобы нарушения со стороны Заказчика при проведении закупочной процедуры выразилось в ненадлежащем формировании закупочной

документации.

Заказчик с доводами жалобы не согласился, представил письменные возражения и запрошенные антимонопольным органом материалы.

Проверив обоснованность доводов, приведенных в жалобе, в возражениях на нее и в выступлениях присутствовавших на заседании представителей участвующих в деле лиц, изучив материалы дела, Комиссия приходит к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее - положение о закупке).

В силу части 2 статьи 2 Закона о закупках 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.

Частью 6 статьи 3 Закона о закупках установлено, что заказчик определяет требования к участникам закупки в документации о конкурентной закупке в соответствии с положением о закупке. 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. Согласно пункту 1 части 6.1. статьи 3 Закона о закупках в описании предмета закупки указываются функциональные характеристики (потребительские свойства), технические и качественные характеристики, а также эксплуатационные характеристики (при необходимости) предмета закупки.

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

используются установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, законодательством Российской Федерации о стандартизации требования к безопасности, качеству, техническим характеристикам, функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, работы, услуги, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы, в документации о закупке должно содержаться обоснование необходимости использования иных требований, связанных с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям Заказчика.

При этом согласно пункту 3 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации также должны содержаться требования к описанию участниками такой закупки поставляемого товара, который является предметом конкурентной закупки, его функциональных характеристик (потребительских свойств), его количественных и качественных характеристик, требования к описанию участниками такой закупки выполняемой работы, оказываемой услуги, которые являются предметом конкурентной закупки, их количественных и качественных характеристик.

Согласно пункту 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны установленные заказчиком требования к участникам закупки.

Комиссией установлено, что 20.11.2020 Заказчик на сайте электронной торговой площадки АО «ТЭК ТОРГ», а также на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru>) (далее – ЕИС), разместил информацию о проведении Закупки.

Начальная (максимальная) цена договора (цена лота) установлена в размере 45 680 856,57 рублей.

Дата начала срока подачи заявок: 27.12.2023.

Дата и время окончания срока подачи заявок (по местному времени заказчика): 12.01.2024 09:30.

Согласно доводам жалобы Заявитель оспаривает инструкцию по заполнению заявки, ссылаясь на то, что размещенная инструкция по заполнению заявки и описание объекта закупки усложняют процесс подготовки заявки и создают дополнительные трудности для участников Закупки. По мнению Заявителя, положения инструкции не позволяют однозначно определить порядок заполнения заявки и определить какие конкретные показатели товаров необходимо предложить Заказчику в заявке, поскольку требования к товарам в техническом задании и инструкция по заполнению заявки составлены таким образом, что невозможно идентифицировать необходимый Заказчику товар.

Вместе с тем Заявитель направил дополнения к жалобе вх. от 19.01.2024 № 3482-ЭП/24, в которых отмечает, что документация составлена под одного конкретного участника Закупки, что следует из анализа проведенных Заказчиком процедур и того факта, что победителем признается участник, который не снижал начальную (максимальную) цену договора.

Заказчик с указанными доводами не согласился ввиду того, что Законом о закупках не предусмотрено каких-либо унифицированных инструкций по

заполнению заявки.

По мнению Заказчика, сформированные Заказчиком положения инструкции по заполнению заявки не нарушают основные принципы, установленные Законом о закупках.

Комиссия Управления, исследовав и проанализировав доводы жалобы в части оспаривания положений инструкции по заполнению заявки и требований к товарам, на основе которых участники должны предоставить в заявках конкретные показатели предлагаемых к поставке товаров, приходит к выводу о необоснованности доводов жалобы в указанной части по следующим основаниям.

В силу части 6 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что к жалобе прикладываются документы, подтверждающие ее обоснованность.

При этом жалоба должна содержать перечень прилагаемых к ней документов.

То есть, бремя доказывания при рассмотрении жалобы в контрольном органе возлагается на лицо, подавшее жалобу на соответствующие действия Заказчика в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Проанализировав заявленные доводы, Комиссия отмечает, что в жалобе Заявителя не указаны обжалуемые действия (бездействие) Заказчика, нарушающие действующее законодательство Российской Федерации о закупках, а также отсутствуют ссылки на положения действующего законодательства Российской Федерации о закупках, которые, по мнению Заявителя, были нарушены Заказчиком при составлении поименованных в жалобе требований к товарам и инструкции по заполнению заявки, равно как не приведено указаний в чем именно выразились нарушения в действиях Заказчика.

В свою очередь, в рассматриваемом случае Заявитель не приводит в жалобе доводов, обосновывающих нарушение его прав и законных интересов в данной части, а также не конкретизирует в жалобе какие именно положения инструкции затрудняют заполнение и подачу заявки.

Комиссия отмечает, что в силу пункта 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках у Заказчика имеется обязанность в размещении технических и функциональных характеристик товара, однако Закон о закупках не устанавливает формат файла, в котором будут указаны данные характеристики.

Между тем, Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.01.2022 № 60 «О мерах по информационному обеспечению контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, по организации в ней документооборота, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» утверждено Положение о Единой информационной системе в сфере закупок (далее - Положение).

Согласно подпунктам «а», «е» пункта 9 Положения технологические средства единой информационной системы должны обеспечивать:

а) круглосуточную непрерывную работу единой информационной системы, за исключением перерывов на регламентные и технологические работы, в соответствии с требованиями по обеспечению целостности, устойчивости функционирования и безопасности информационных систем общего пользования, предусмотренными постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 № 424 «Об особенностях подключения федеральных государственных информационных систем к информационно-телекоммуникационным сетям»;

е) возможность поиска пользователями официального сайта текстовой информации и документов, размещенных на официальном сайте, по их реквизитам, наименованию, по фрагментам текста, за исключением возможности поиска текстовой информации в документах, сформированных в форме электронных образов бумажных документов.

Таким образом, Комиссия отмечает, что из вышеуказанных пунктов Положения следует, что заказчик, уполномоченный орган обязаны разместить информацию о закупке на официальном сайте Российской Федерации в сети Интернет без каких-либо ограничений, связанных с ее ознакомлением.

Следовательно, информация в виде текста размещается на официальном сайте в читаемом формате, обеспечивающем возможность поиска и копирования фрагментов текста средствами веб-обозревателя («гипертекстовый формат»), то есть в формате, обеспечивающем возможность их сохранения на технических средствах пользователей и допускающем после сохранения возможность поиска и копирования произвольного фрагмента текста средствами общераспространенных программ для просмотра («документ в электронной форме»).

При этом закупочная документация (включая техническое задание), необходимая для заполнения заявки для участия в Закупке, размещена на официальном сайте в ЕИС в сфере закупок в формате, обеспечивающем возможности копирования фрагментов.

Вместе с тем Комиссия установила, что закупочная документация соответствует требованиям Закона о закупках, размещена в составе закупочной документации в формате Word и Excel, то есть с возможностью копирования текста.

Кроме того, Комиссия также считает необходимым отметить, что согласно части 6 статьи 3 Закона о закупках заказчик самостоятельно определяет требования к участникам закупки в документации о конкурентной закупке в соответствии с положением о закупке.

Как отмечается в определении Верховного суда РФ от 31.07.2017 № 305-КГ17-2243, Закон о закупках не содержит конкретных правил и критериев относительно требований, устанавливаемых заказчиком к участникам закупки. Осуществляя организацию и проведение закупки, заказчики руководствуются требованиями законодательства в сфере закупок и положением о закупках, разработанным самостоятельно с учетом потребностей конкретного заказчика.

В частности, порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупок) и условия их применения устанавливаются заказчиками самостоятельно путем принятия Положения о закупке.

Таким образом, заказчикам предоставлено право сформировать свою систему закупок в зависимости от особенностей осуществления деятельности, установив при необходимости дополнительные требования к участникам закупки.

Данное право на разработку и утверждение Положения о закупке согласуется с целями и задачами Закона о закупках, направленными в первую очередь на выявление в результате закупочных процедур лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, удовлетворения потребности заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности.

В отличие от закупок, осуществляемых в рамках контрактной системы для обеспечения государственных и муниципальных нужд, первоочередной целью Закона о закупках является создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности (часть 1 статьи 1 Закона о закупках).

При этом, согласно подпунктам 2, 3, 15.1 части 10 статьи 4 Закона о закупках установлено, что в документации о конкурентной закупке должны быть указаны:

- требования к содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в закупке;
- требования к описанию участниками такой закупки поставляемого товара, который является предметом конкурентной закупки, его функциональных характеристик (потребительских свойств), его количественных и качественных характеристик, требования к описанию участниками такой закупки выполняемой работы, оказываемой услуги, которые являются предметом конкурентной закупки, их количественных и качественных характеристик;
- размер обеспечения заявки на участие в закупке, порядок и срок его предоставления в случае установления требования обеспечения заявки на участие в закупке.

В свою очередь Комиссия отмечает, что установление в документации о проведении закупки разработанного Заказчиком порядка заполнения заявки само по себе не ограничивает право хозяйствующих субъектов на участие в процедуре закупки, а преследует цель определения лучшего предложения в рамках проводимой Заказчиком процедуры закупки.

Принцип равноправия, в силу пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках предполагает недопустимость предъявления различных требований к участникам закупки, находящимся в одинаковом положении, в отсутствие к тому причин объективного и разумного характера.

В настоящем случае, установленные Заказчиком в инструкции правила заполнения заявки в равной мере применяется ко всем участникам закупки, и, следовательно, не приводят к исключению из числа участников закупки хозяйствующих субъектов по причинам, не связанным с обеспечением удовлетворения потребностей заказчика. Уменьшение числа участников закупки в результате предъявления к ним требований само по себе не является нарушением принципа равноправия, если

такие требования предоставляют заказчику дополнительные гарантии выполнения победителем закупки своих обязательств и не направлены на установление преимуществ отдельным лицам либо на необоснованное ограничение конкуренции.

Указанная правовая позиция изложена в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 10.03.2022 N 305-ЭС21-21513 по делу № А40-265434/2020.

При этом Комиссия отмечает, что на участие в закупке было подано 2 заявки, которые были признаны соответствующими требованиям документации, что свидетельствует о том, что указанный порядок заполнения заявки был понятен и ясен участникам, которые согласились на участие в закупке на условиях документации, в том числе устанавливающим порядок заполнения заявок.

Комиссия отмечает, что в случае, если потенциальному участнику закупки не представляется понятным те или иные положения извещения, технического задания и документации в целом, он может подать соответствующий запрос о разъяснении положений извещения о закупке.

Между тем, Заявитель своим правом не воспользовался, с запросом о разъяснении положений документации не обращался, заявку на участие в закупке не подавал.

Заявитель на заседание Комиссии не явился, действительных доказательств нарушения Заказчиком требований законодательства о закупках Заявителем не представлено, а Комиссией не установлено.

Само по себе субъективное мнение Заявителя о наличии признаков правонарушения, изложенное в форме утверждения, в качестве таких фактических обстоятельств не может быть принято Комиссией Управления как надлежащее обоснование доводов Заявителя.

В свою очередь, Комиссия отмечает, что исходя из текста поданной жалобы следует, что Заявитель фактически оспаривает положения закупочной документации со ссылкой на их несоответствие требованиям законодательства, что гипотетически могло привести к ограничению количества участников закупки ввиду того, что требования к товарам и инструкция по заполнению заявки, вводят потенциальных участников закупки в заблуждение и ведут к некорректному заполнению и подачи заявки.

При этом указанные в жалобе доводы не нашли своего фактического подтверждения, поскольку согласно протоколу рассмотрения первых частей заявок от 15.01.2024 заявки не отклонялись, все заявки были признаны соответствующими требованиям документации.

При этом Заявитель заявку на участие в Закупке не подавал, доказательств, обосновывающих нарушение его прав и законных интересов в жалобе не привел.

Комиссия указывает, что несогласие Заявителя с положениями Закупочной документации, без подачи заявки на участие в Закупке и без какого-либо проявления действительной заинтересованности в участии в таких торгах не является основанием для того, что действия Заказчика повлекли за собой

необоснованное ограничение конкуренции с учетом установленных требований.

Как было указано Комиссией ранее, в случае, если Заявителю не представляется понятным те или иные положения документации, он может подать соответствующий запрос о разъяснении положений документации о закупке.

Между тем, Заявитель своим правом не воспользовался, с запросом о разъяснении положений извещения не обращался, заявку на участие в закупке не подавал.

Заявитель на заседание Комиссии не явился и не представил сведений, указывающий на нарушения Заказчиком положений Закона о закупках.

Таким образом, Комиссия приходит к выводу, что положения закупочной документации не содержали в себе двоякого толкования, не вводили участников закупки в заблуждение и не предоставляли кому-либо из участников преимуществ.

В рассматриваемом случае действительных доказательств, подтверждающих нарушение прав Заявителя установленными требованиями, Заявителем Комиссии не представлено.

Также иных действительных доказательств, свидетельствующих о нарушении Заказчиком положений Закона о закупках, ограничениях конкуренции и предоставления преимущества конкретному хозяйствующему субъекту, Заявителем не представлено.

С учетом изложенного, на основе всестороннего исследования, оценки фактических обстоятельств и доказательств по делу в их совокупности и взаимосвязи Комиссия приходит к выводу о необоснованности доводов жалобы.

Комиссия также отмечает, что использование предусмотренных законом средств защиты только формальным способом, при отсутствии реального интереса в защите права, а также с целью причинить ущерб иным лицам, содержит в себе явные признаки злоупотребления правом. Данное обстоятельство является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении жалобы.

Заявитель, как податель жалобы в антимонопольный орган и лицо, участвующее в деле, обязан вместе с жалобой представить соответствующие его позиции доказательства, подтверждающие или опровергающие оспариваемые обстоятельства. Как следует из материалов дела, Заявителем такие документы приложены не были, обоснований и объективных доказательств наличия в действиях Заказчика помимо субъективной оценки таких действий не представлено.

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

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

С учетом изложенного, на основе всестороннего исследования, оценки фактических обстоятельств и доказательств по делу в их совокупности и взаимосвязи Комиссия приходит к выводу о необоснованности доводов жалобы.

В свою очередь, доводы Заявителя, изложенные в дополнениях к жалобе, поданных от 19.01.2024 не подлежат оценке Комиссией, поскольку частью 13 статьи 3 Закона о закупках установлено, что рассмотрение жалобы антимонопольным органом должно ограничиваться только доводами, составляющими предмет обжалования.

При этом жалоба Заявителя, поданная в антимонопольный орган 12.01.2024, не содержала доводов о несогласии с определением победителя Закупки.

На основании изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу «.....» (ОГРН: «.....», ИНН: «.....») на действия «.....» (ОГРН: «.....», ИНН: «.....») при проведении Закупки необоснованной.

2. Снять ограничения на размещение Закупки, наложенные письмом Московского УФАС России от 16.01.2024 № НП/1113/24.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражном суде в течение трех месяцев со дня его принятия.