

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-18574/2023 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

15.01.2024 г. Москва

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

Председательствующего:

«..»,

членов Комиссии:

«..»,

«..»,

«..»,

рассмотрев жалобу «..» (далее - Заявитель) на действия ГБУ «Жилищник района Раменки» и ГБУ «Жилищник района Проспект Вернадского» (далее - Заказчики) при проведении открытого аукциона в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по формированию материально-технического запаса товаров и расходных материалов для капитального ремонта, ремонта и текущего содержания МКД ГБУ «Жилищник» районов Проспект Вернадского и Раменки в 2024 (реестровый № 32313053621, 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 Заказчиков при проведении Закупки.

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, электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной 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» (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, конкурсной или аукционной 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 закупок 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 требованиями пункта 1 части 10 статьи 3 Закона о Закупках.

Согласно доводам жалобы Заявитель считает, что при размещении Закупки Заказчики создали условия, усложняющие подачу заявки, что приводит к ограничению конкуренции.

Также Заявитель обжалует положения документации.

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

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.

В силу пункта 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о 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.

Согласно пункту 2 части 10 статьи 4 Закона о закупках, в документации о конкурентной закупке должны быть указаны требования к содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в закупке.

При этом, Комиссия отмечает, что в соответствии с пунктом 3 части 10 статьи 4 Закона о закупках, в документации о конкурентной закупке должны быть указаны 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 15 части 10 статьи 4 Закона о закупках, в документации о конкурентной закупке должно быть указано описание предмета такой закупки в соответствии с частью 6.1 статьи 3 Закона о закупках.

В соответствии с пунктом 6.1 статьи 3 Закона о закупках при описании в документации о конкурентной закупке предмета закупки заказчик должен руководствоваться следующими правилами, а именно в описании предмета закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование страны происхождения товара, требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования влекут за собой необоснованное ограничение количества участников закупки, за исключением случаев, если не имеется другого способа,

обеспечивающего более точное и четкое описание указанных характеристик предмета закупки.

Комиссией установлено, что 06.12.2023 Заказчики на сайте АО «ЕЭТП», а также на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru>) (далее – ЕИС), разместил информацию о проведении Закупки.

Начальная цена договора - 94 900 000,00 руб.

Дата начала срока подачи заявок: 06.12.2023.

Дата и время окончания срока подачи заявок: 29.12.2023 08:00.

Дата подведения итогов: 12.01.2024.

Как следует из жалобы Заявителя, Заказчиками созданы препятствия подачи заявки на участие в закупке путем:

- размещения Формы № 2 в не копируемом виде;
- установления в инструкции требований, усложняющих подачу заявки, в том числе отсутствия коллеряции конкретных ГОСТов с товарными позициями, указанными в техническом задании; сама Форма № 2 содержит пустые ячейки, предназначение и порядок заполнения которых не раскрыто ни в документации, ни в инструкции;
- включения в Форму № 2 требований к товарам, которые не являются предметом Закупки;
- указания в протоколе формирования НМЦД повторяющихся позиций, свидетельствующих на нарушении порядка формирования НМЦД.

Рассмотрев указанные доводы, Комиссия установила следующее.

Во исполнение части 6 статьи 3 Закона о закупках Заказчиками разработана и утверждена Аукционная документация, в которой им предъявлены требования к функциональным и техническим характеристикам товаров, для выполнения работ.

Вместе с тем Комиссией установлено, что Заказчиками в Форме № 2 Приложения № 3 к Техническому заданию установлены требования ко множеству товаров, которые не являются предметом Закупки.

Указанное обстоятельством, по мнению Комиссии, также исключает возможность правильного заполнения потенциальными участниками Закупки заявки, что может привести к последующему отклонению таких участников.

Так, проанализировав Приложение № 1 к протоколу НМЦД, Комиссией установлено, что Заказчиками в Приложении № 1 к протоколу НМЦД указаны наименования товаров 7163 позиций. Вместе с тем в Приложении № 1 к Техническому заданию Заказчики описывают технические характеристики не всех товаров, входящих в перечень товаров, подлежащих поставке.

Например, позиции 1370-1378 Приложения № 1 к протоколу НМЦД отсутствует в

Форме № 2 Приложения № 3 к Техническому заданию. При этом позиция «Пиломатериалы хвойных пород» содержат требования к товарам, которые не соотносятся с описанием товаров, указанных в Приложении № 1 к протоколу НМЦД по позициям 1370-1378.

При этом Заявителем указано, что требования пункта 2.15 Приложении № 3 к Техническому заданию невозможно исполнить, поскольку Форма № 2 содержит требования к товарам, которые не подлежат поставке.

Комиссией установлено, что согласно пункту 2.15 Приложении № 3 к Техническому заданию требования к функциональным, техническим и качественным характеристикам, эксплуатационным характеристикам материальных запасов, а также максимальные и (или) минимальные значения показателей и значения показателей, которые не могут изменяться, определяющие соответствие услуги, работы, установлены Заказчиком в Приложении № 3 к Техническому заданию «Сведения о качестве, технических характеристиках материального запаса, его безопасности, функциональных характеристиках (потребительских свойствах) материального запаса, размере, упаковке, отгрузке материального запаса и иные сведения о материальном запасе, представление которых предусмотрено документацией об аукционе в электронной форме», являющимся составной частью документации об аукционе в электронной форме.

Вместе с тем Комиссия отмечает, что документация о **проведении закупки, являющаяся, по своей сути, офертой, в соответствии с положениями которой впоследствии заключается договор, не должна содержать возможности ее множественного толкования. Указанная документация должна содержать в себе четкие, исчерпывающие требования к претендентам, подающим заявки на право участия в торгах, что исключает возможность субъективного толкования указанных в заявках предложений заказчиком.**

В этой связи представляется возможным сделать вывод, что, в целях исключения какого-либо субъективного правоусмотрения при разрешении вопроса о допуске той или иной заявки к участию в закупке, а также недопустимости злоупотребления правом заказчику надлежит максимально четко и конкретно сформулировать свои требования к участникам закупки.

Подобное составление Аукционной документации вводит участников Аукциона в заблуждение относительно технических характеристик заявленного товара, предоставляя Заказчиком возможность манипулировать результатами проводимой закупки в собственных интересах.

Исходя из этого, Комиссия приходит к выводу о наличии в действиях Заказчика нарушения требований пункта 2 части 1 статьи 3, подпункта 1-3 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Таким образом, Комиссия приходит к выводу об обоснованности довода жалобы в указанной части, а Заказчику надлежит привести Форму № 2 приложения № 3 к Техническому заданию в соответствие с перечнем товаров, указанных в Приложении № 1 к Протоколу НМЦД.

В отношении доводов о размещении Формы № 2 в не копируемом виде и

установлении в инструкции требований, усложняющих подачу заявки, в том числе отсутствия коллерации конкретных ГОСТов с товарными позициями, указанными в техническом задании; содержании в Форме № 2 пустых ячеек, предназначение и порядок заполнения которых не раскрыто ни в документации, ни в инструкции, Комиссия установила следующее.

Так, согласно Инструкции (Приложение № 3 к Техническому заданию) все предлагаемые материалы должны соответствовать нормативным документам: ГОСТ 14254-2015, ГОСТ 530-2012 ГОСТ 5781-82 ГОСТ ISO 898-1-2014, ГОСТ 16214-86, ГОСТ 31996-2012 ГОСТ 14918-2020, ГОСТ 9466-75 ГОСТ 26633- 2015 ГОСТ 3262-75.

В свою очередь, в Законе о закупках не установлено, что ГОСТы должны быть указаны применительно к конкретным пунктам документации, в отношении которых они применяются.

В данном случае Заявитель не доказал невозможности сопоставить конкретный ГОСТ и товар, к которому он применяется, равно как и не представил доказательств невозможности подачи заявки на оспариваемых условиях Закупочной документации.

В своей жалобе Заявитель также указывает, что при попытке выделения текста из Формы № 2 с целью его копирования фрагменты страниц наслаиваются друг на друга и получается нечитаемая картинка. Это происходит из-за того, что таблица с требуемыми значениями имеет сложно-редактируемый формат, полученный путем наложения границ таблицы на текстовые значения.

Комиссией установлено, что в **Форма № 2 опубликована в ЕИС в формате PDF.**

Файлы, размещенные в электронном виде, допускают после сохранения возможность поиска и копирования произвольного фрагмента текста. Для потенциальных участников закупки со стороны Заказчика не было создано препятствий для сохранения, ознакомления и копирования файлов и текстовых фрагментов.

При этом, **формат PDF** также позволяет копировать фрагменты текста.

Учитывая изложенное, Заказчиками были размещены документы на официальном сайте в форматах, позволяющих сохранять, а также копировать отдельные фрагменты текста в необходимых для заполнения потенциальными участниками файлах, что соответствует нормам Закона о закупках и не приводит к незаконному ограничению конкуренции среди потенциальных участников Закупки.

Заявителем не представлено доказательств свидетельствующих об объективной невозможности подготовки технического предложения в соответствии с положениями Закупочной документации Заказчиков.

По мнению Заявителя, в Форме № 2 Приложения № 3 к Техническому заданию присутствует большое количество требований к пустым ячейкам с наименованием товара, что усложняет возможность подачи заявки.

На заседании Комиссии представитель Заказчиков пояснил, что в составе аукционной документации отсутствуют требования к пустым ячейкам с наименованием.

При этом определены границы по каждой из позиции, позволяющие определить к какому товару предъявлено то или иное требование.

Комиссия, оценивая указанный довод, приходит к выводу о его необоснованности, поскольку, указанные в Форме № 2 Приложения № 1 к Техническому заданию позиции имеют четкое разграничение, что не препятствует подаче заявки.

Кроме того, согласно Инструкции «В случае, если значения или диапазоны значений параметра указаны через союз «или» разделяющий характеристики товаров, а перед последним(ей) характеристикой, стоит союз «и», то необходимо выбрать одну из характеристик перечисленных через союз «или», а так же ту характеристику стоящий после союза «и»».

«Символ «многоточие», установленные между значениями, следует читать как необходимость указания диапазон(-ов) значений, не включая крайние значения, не шире чем установленный, если не указано, что характеристика должна быть интервалом.»

«Если в требованиях указано «интервал», то следует указывать диапазон значений шире чем установленный, в обе стороны при двух крайних значений или в одну при одном крайнем значении, вне зависимости от применения иных символов (знаков, союзов, слов), установленных настоящей инструкцией».

«В случае если в требуемых значениях стоит «и;или» между предложенными типами, марками, сортами и т.п. то участник закупки вправе предоставлять несколько типов, марок, сортов и т.п. или одну марку, сорт, тип и т.п.»

В свою очередь, Заявитель не указал, в чем выражена нестандартность Инструкции, доказательств невозможности подачи заявки на условиях Закупочной документации не представил, равно как не представил доказательств ограничения конкуренции.

Таким образом, Комиссия приходит к выводу о необоснованности жалобы в указанной части.

Относительно довода Заявителя о том, что в расчете НМЦД содержатся товары-дубликаты с различной стоимостью, Комиссия отмечает следующее.

В своей жалобе Заявитель указывает на следующие пункты Приложение № 1 к протоколу НМЦД:

| № п/п | Наименование товара | Ед.изм. | <ц> - средняя арифметическая величина цены единицы товара, работы, услуги, руб. |
|-------|-------------------------|---------|---|
| 1370 | Доска обрезная 25x100мм | м3 | 29 750,00 |
| 1371 | Доска обрезная 25x100мм | п.м. | 197,02 |
| | Доска | | |

| | | | |
|------|------------------------------------|------|-----------|
| 1372 | обрезная 25x100x6000мм | шт | 1 183,83 |
| 1373 | Доска обрезная 25x125мм | п.м. | 241,67 |
| 1374 | Доска обрезная 25x125мм | м3 | 29 750,00 |
| 1375 | Доска обрезная 25x125x6000мм | шт | 1 447,13 |
| 1376 | Доска обрезная 50x150x6000мм | шт | 2 526,44 |
| 1377 | Доска обрезная 50x200мм | м3 | 29 750,00 |
| 1378 | Доска обрезная 50x200мм | п.м. | 661,26 |

Также Заказчик сообщил, что на момент формирования документации не может точно знать потребности в конкретных видах и объемах расходных материалов (досок обрезных), которая может возникнуть в ходе осуществления им хозяйственной деятельности.

При этом описание объема товара в различных единицах измерения (в м3 и п.м.) установлено Заказчиками в целях разумного расходования денежных средств, поскольку от объема поставляемых товаров будет зависеть цена за каждую единицу товара.

В целях своевременного и оперативного пополнения запасов Заказчик в приложение № 1 к Техническому заданию включил описание досок обрезных в м3 и п.м., что по своей сути предполагает разный объем товара, который будет поставлен по заявке.

Таким образом, Комиссия, учитывая, что оказание услуги по пополнению материально-технического запаса Заказчиков осуществляется по предварительным заявкам, Комиссия приходит к выводу, что задвоенность цен по указанным позициям отсутствует.

Относительно довода Заявителя о том, что пунктом 2.7 Технического задания установлены требования, не имеющие однозначного толкования, Комиссия отмечает следующее.

Пунктом 2.7 Технического задания установлено, что: товар должен быть поставлен в рабочие часы Заказчика с 09.00 до 16.00 по московскому времени в срок, указанный в Приложении 1 «Спецификация» к настоящему Техническому заданию.

В свою очередь Комиссия отмечает, что 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.

Одной из целей Закона о закупках является удовлетворение потребностей заказчиков в удовлетворении нужд в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств (часть 1 статьи 1 Закона о закупках).

Таким образом, Заказчики самостоятельно исходя из собственных потребностей определяет условия исполнения обязательств по договору.

Из взаимосвязи положений Закона о закупках следует, что заказчики, осуществляющие закупку по правилам данного закона должны таким образом определить требования к закупаемым товарам, работам, услугам, чтобы, с одной стороны, повысить шансы на приобретение товара/оказание услуг именно с теми характеристиками, которые им необходимы, соответствуют их потребностям, а с другой стороны, необоснованно не ограничить количество участников закупки.

Таким образом, поскольку требования, установленные Заказчиком, в равной мере относятся ко всем хозяйствующим субъектам, имеющим намерение принять участие в закупке, не приводят к нарушению антимонопольных запретов, то нарушения положений приведенных норм Закона о закупках отсутствуют.

В пункте 6 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.05.2018) Верховным Судом Российской Федерации указано, что 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.

Комиссия отмечает, что на участие в указанной Закупке было подано 3 заявки, что свидетельствует о возможности поставки указанного товара по заявленным условиям.

Таким образом, на Комиссией установлено, что на рынке имеется более одного хозяйствующего субъекта, готового исполнить обязательства по договору в соответствии с потребностями Заказчика.

При этом в материалы дела Заявителем не представлено доказательств, что оспариваемые требования влекут предоставление преимуществ конкретному хозяйствующему субъекту.

В настоящем случае, Комиссия приходит к выводу, что Заявителем факт ограничения конкуренции установлением спорных требований к оказываемым услугам не доказан.

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.

В свою очередь, 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 нарушений, 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 указанных частях.

На основании изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1, пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

- 1. Признать жалобу «..» на действия ГБУ «Жилищник района Раменки» «..» и ГБУ «Жилищник района Проспект Вернадского» «..» при проведении Закупки частично обоснованной.**
- 2. Установить в действиях Заказчиков нарушения пунктов 1, 2 части 1 статьи 3, пункта 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках.**
- 3. Выдать Заказчикам обязательное для исполнения предписание об устранении**

выявленных нарушений.

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