

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-4461/2023 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров
18.04.2023 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 представителей ООО «Навигатор-Т», ФГП ВО ЖДТ России,

рассмотрев жалобу ООО «Навигатор-Т» (далее — Заявитель) на действия ФГП ВО ЖДТ России (далее — Заказчик) при проведении аукциона в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, на право заключения договора на поставку газодымозащитных комплектов (самоспасателей) для нужд филиала ФГП ВО ЖДТ России на Свердловской железной дороге (реестровый № 32312215124) (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.

При этом в жалобе Заявителя содержатся ссылки на нарушение Заказчиком статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Комиссия разъяснила Заявителю о том, что настоящая жалоба принята к рассмотрению в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Жалоба, содержащая сведения о нарушении антимонопольного законодательства рассматривается по правилам главы 9 Закона о защите конкуренции.

На вопрос Комиссии Заявитель пояснил, что отказывается от рассмотрения жалобы по правилам главы 9 Закона о защите конкуренции и в качестве способа защиты права выбирает рассмотрение своей жалобы по правилам статьи 18.1.

Закона о защите конкуренции.

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 требованиям пункта 1 части 10 статьи 3 Закона о Закупках.

Как следует из доводов жалобы, технические характеристики, установленные в Закупочной документации на газодымозащитные комплекты (самоспасатели) не соответствуют эксплуатационной документации сертифицированных фильтрующих самоспасателей.

Представитель Заказчика с доводами жалобы не согласился, представил письменные возражения и 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 заказчика 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.

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 требованиями пункта 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе 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.

Комиссией установлено, что 22.03.2023 Заказчик на сайте электронной торговой площадки ООО ««РТС-ТЕНДЕР»», а также на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru>) (далее – ЕИС), разместил информацию о проведении аукциона в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, на право заключения договора на поставку газодымозащитных комплектов (самоспасателей) для нужд филиала ФГП ВО ЖДТ России на Свердловской железной дороге (реестровый № 32312215124) (далее – аукцион, процедура).

Так, в соответствии с Разделом III Закупочной документации (Техническое задание) к поставке требуется газодымозащитные комплекты (самоспасателей).

Пунктом 1 Технического задания установлено следующее описание поставляемого товара:

Предназначен для защиты органов дыхания, глаз и головы человека от аэрозолей, дыма, паров и газов опасных химических веществ (ОХВ), в том числе и от оксида углерода, образующихся при пожарах и чрезвычайных ситуациях. ГДЗК состоит из огнестойкого капюшона с прозрачной смотровой пленкой и герметично соединенного с ним фильтрующе-сорбирующего патрона (далее ФСП).

При определенном составе сопутствующих токсичных газов и соответствующей концентрации их в окружающей среде ГДЗК обеспечивает своему обладателю полноценную защиту в течение 30 минут при следующем составе других

сопутствующих токсичных газов и их концентрациях во внешней среде:

- аммиак - 1400 мг/м³;
- сероводород - 700 мг/м³;
- хлор - 40 мг/м³;
- циклогексан - 1000 мг/м³.

Сопротивление на воздухе при постоянном потоке воздуха при расходе 500 см³/сек (30 дм³/мин) Па (мм вод.ст.), не менее 260 (26)

Время защитного действия по всем нижеперечисленным веществам, мин., не менее: - монооксид углерода (при концентрации 4375+-125 мл/м³)

Коэффициент проникновения по стандарту масляному туману ФСП ГДЗК %, не более 0,1

Время надевания и приведения ГДЗК в действие, с, не более 25

Заявитель в жалобе ссылается на то, что Заказчиком в описании поставляемого товара указаны технические характеристики не предусмотренные техническим регламентом и документами по стандартизации.

Как указывает Заявитель, «средства индивидуальной защиты органов дыхания (самоспасатели) являются объектом регулирования Технического регламента Таможенного союза ТР ТС 019/2011 «О безопасности средств индивидуальной защиты» (далее - ТР ТС 019/2011).

ТР ТС 019/2011 утвержден Решением Комиссии Таможенного союза от 09 декабря 2011 года № 878 в соответствии со статьей 14 Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации от 18 ноября 2010 года (далее – Соглашение). Указанное Соглашение имеет статус международного договора и ратифицировано Федеральным законом от 27 июня 2011 года № 152-ФЗ.

При этом ни указанные пункты технического регламента, ни документы по стандартизации, обеспечивающие соблюдение положений ТР ТС 019/2011, утвержденные Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии № 30 от 3 марта 2020 не содержат указанных Заказчиком требований:

1) Требования к времени защитного действия и концентрациям опасных химических веществ, указанных Заказчиком, установлены в ГОСТ 12.4.235-2019 (пункт 5.9 (таблица), утвержденным Решением ЕЭК № 30 от 03.03.2020г. для обеспечения соблюдения положений пп. 12 п. 4.4 ТР ТС 019/2011:

Требования установленные п 5.9.1 ГОСТ 12.4.235-2019		Требования Заказчика	
	Время защитного	Содержание тест-	обеспечивает полноценную защиту в течение 30 минут

Марка и класс фильтра	Наименование тест- вещества	действия в условиях испытания, мин	вещества в воздухе (Массовая концентрация, мг/м ³)	при следующем составе других сопутствующих токсичных газов и их концентрациях во внешней среде:	
A	Циклогексан	70	3500	1000 мг/м ³	30
B	Хлор	20	3000	40 мг/м ³	30
	Сероводород	40	1400	700 мг/м ³	30
	Циановодород	25	1100		
E	Диоксид серы	20	2700		
K	Аммиак	50	700	1400 мг/м ³	30

2) В техническом регламенте и документах по стандартизации отсутствует терминология (понятие), используемая Заказчиком - «Соппротивление на воздухе».

Подпунктом 14 пункта 4.4 ТР ТС 019/2011 установлено: в фильтрующих самоспасателях сопротивление дыханию при расходе воздуха 95 дм³/мин не должно превышать:

-на вдохе -800 Па,

-на выдохе - 300 Па.

Требования для самоспасателей, используемых при пожаре, установлены в подпункте 15 пункта 4.4 раздела 4 ТР ТС 019/2011.

Согласно Решению Коллегии Евразийской экономической комиссии № 30 для обеспечения соблюдения требований подпункта 15 пункта 4.4 раздела 4 ТР ТС 019/2011 применяется ГОСТ Р 53261-2009 «Техника пожарная. Самоспасатели фильтрующие для защиты людей от токсичных продуктов горения при эвакуации из задымленных помещений во время пожара. Общие технические требования. Методы испытаний».

Пунктом 4.1.6 ГОСТ Р 53261-2009 установлено: Соппротивление дыханию самоспасателя, используемого при пожаре, при легочной вентиляции 30 дм³/мин или постоянном потоке воздуха 95 дм³/мин должно быть:

- на вдохе - не более 800 Па;

- на выдохе - не более 300 Па.

Иных показателей к сопротивлению дыханию требованиями нормативно-технической документации для данного вида продукции не предусмотрено.

Кроме того, Заказчик использовал формулировку «не менее», тогда как ГОСТ устанавливает «не более», что тем самым допускает возможность поставки

продукции, показатель сопротивления дыханию которой, не соответствует требованиям ТР ТС 019/2011 (например 850 Па).

3) В ГОСТ Р 53261-2009 установлены следующие концентрации в отношении основных тест-веществ, от которых должен обеспечивать защиту самоспасатель:

- монооксид углерода – (4375 +/- 125) мг/м³.

- водород цианид (синильная кислота) – (400 +/- 40) мл/м³.

- водорода хлорид – (1000 +/-100) мл/м³.

- акролеин – (100 +/- 10) мл/м³.

При этом концентрация монооксида углерода указана в единицах измерения мг/м³, а не мл/м³.

4) В техническом регламенте и документах по стандартизации отсутствует терминология (понятие), используемое Заказчиком – «Коэффициент проникновения».

Согласно требованиям ГОСТ 12.4.285-2015 «Система стандартов безопасности труда. Средства индивидуальной защиты органов дыхания. Самоспасатели фильтрующие. Общие технические требования. Методы испытаний» и ГОСТ Р 22.9.09 -2014, утвержденных Решением ЕЭК № 30 от 03.03.2020г. для обеспечения соблюдения положений пп. 14 п. 4.4 ТР ТС 019/2011

Коэффициент проникания аэрозоля хлорида натрия в зоне дыхания и в области глаз самоспасателя с комбинированным фильтром должен быть не более 6%, 2%, 1% для 1-го, 2-го и 3-го классов.

5) Согласно требованиям подпункта 15 пункта 4.4 ТР ТС 019/2011, а также пункту 4.1.9 ГОСТ Р 53261-2009 (самоспасатели, используемые при пожаре) и пункту 5.1.5 ГОСТ Р 22.9.09 - 2014 (универсальные самоспасатели), время надевания и приведения самоспасателя в действие не должно быть более 60 с.

В данном случае время надевания и приведения самоспасателя в действие включает в себя изучение нанесенных на сумку (футляр, коробку) пиктограмм по порядку надевания и приведению в действие, вскрытие пломбы сумки (футляра, коробки), изъятие герметичной упаковки из сумки (футляра, коробки), вскрытие герметичной упаковки, изъятие рабочей части из герметичной упаковки, расправление рабочей части, размещение рабочей части на голове пользователя и регулирование оголовья, поэтому надевание и приведение самоспасателя в действие не может быть выполнено за время «не более 25 секунд». В данном случае, указанный показатель зависит от степени подготовленности пользователя.».

Таким образом, по мнению Заявителя, вышеперечисленные требования Заказчика являются нестандартными. При этом в нарушение положений пункта 1 части 10 Статья 4 Закон о закупках объективное обоснование их установления отсутствуют в документации.

Вместе с тем, на заседании Комиссии Заказчик пояснил, что исходя из специфики

деятельности ФГП ВО ЖДТ России, а именно, деятельность Предприятия связана с хранением, применением и оборотом боевого ручного стрелкового оружия, инициаторами закупки были определены ключевые параметры вышеуказанной продукции. Одной из основных задач Предприятия с особыми уставными задачами, использующего в своей деятельности ручное боевое стрелковое оружие, является сохранность оружия, в том числе, и при возникновении чрезвычайных ситуаций, связанных с возникновением пожаров в местах хранения оружия.

Для обеспечения жизни и здоровья работников ведомственной охраны, сохранности оружия проводится комплекс организационно-технических мероприятий, связанных с ликвидацией пожаров, эвакуацией работников и материальных ценностей, в первую очередь, оружия и боеприпасов.

При определении ключевых параметров и требований к поставляемому товару - ГДЗК рассматривалась, главным образом, возможность максимально быстро применить ГДЗК, в именно время надевания и приведения в действие ГДЗК, а так же время защитного действия самоспасателей, используемых при возникновении пожаров.

Таким образом, установление Заказчиком оспариваемых Заявителем технических характеристик поставляемого товара обусловлено потребностью Заказчика ввиду его специфической деятельности.

Заказчиком были проанализированы открытые и общедоступные данные по предложениям данной категории товаров и было установлено, что на рынке присутствуют ГДЗК с временем одевания и приведения в действие 25 секунд, что не противоречит требованиям Технического Регламента Таможенного Союза ТР ТС 019/2011 - не более 60 секунд, и временем защитного действия и концентрациям химических опасных веществ в отношении основных тест-веществ - 30 минут.

Помимо этого Заказчиком была представлена сравнительная таблица с указанием технических характеристик эквивалентного товара (ГДЗК) соответствующего требованиям Технического задания:

	Техническое задание Заказчика	Сайт: Хнмзащита ЗЕВС ЗОЕ	Сайт: АПТВ БРИЗ-3401	Сайт: Гражданская оборона Феникс-2	Сайт: Сот из средства защиты ГДЗК-ЕЛ	Сайт: Рим все дороги ведут к нам ГДЗК-ЕХ
Масса (без упаковки) г	800	800	800	300	800	800
Сопротивление на воздухе при постоянном потоке воздуха при расходе 500 см ³ /сек (30 л/мин) Па (мм вод. ст.)	260 (26)				260 (26)	260 (26)
Время защитного действия по всем						

	веществам, МИН.					
-водорода хлорида (при концентрации 1000-100 мл/м3)	30	30	30	30	30	30
-акролеин (при концентрации 100—10 мл/м3)	30	30	30	30	30	30
-водорода цианида (при концентрации 400- Г-40 мл/м3)	30	30	30	30	30	30
монооксид углерода (при концентрации 4375+-125 мл/м3)	30	30	30	30	30	30
проникновения по стандарту масляному туману ФСП	0.1	0,01	0,01	1	0.1	0.1
Время надевания и приведения в действие, с	25	60			25	25
Поле зрения человека в капюшоне составляет 70% от поля зрения без капюшона	Поле зрения человека в капюшоне составляет 70% от поля зрения без капюшона	70%	70%		Поле зрения человека в капюшоне составляет 70% от поля зрения без капюшона	Поле зрения человека в капюшоне составляет 70% от поля зрения без капюшона
Концентрация СО на фазе вдоха в подмасочном пространстве, %	2	2	2		2	2

Таким образом, исходя из представленных Заказчиком сведений, техническим характеристикам, установленным в техническом задании соответствует как минимум пять производителей, что также подтверждает отсутствие ограничений при поставке товара в соответствии с установленными в Закупочной документации техническими характеристиками к ГДЗК.

Комиссией установлено, при формировании начальной (максимальной) цены Заказчиком были запрошены коммерческие предложения на поставку ГДЗК, соответствующего техническим характеристикам и условиям, указанным в Техническом задании. В ответ на указанный запрос Заказчик получил 3 предложения с предложением поставки «Самоспасателя изолирующего (типа СПИ-20)».

Комиссией дополнительно был направлен запрос информации в адрес производителей самоспасателей.

В ответ на запрос Тюменским областным отделением ВДПО письмом от 17.04.2023 № 22 была представлена техническая документация производителя АО

«Корпорация «Росхимзащита», а именно сертификаты соответствия самоспасателя изолирующего СПИ - 20 требованиям технического регламента (технических регламентов) о требованиях пожарной безопасности (Федеральный закон № 123-ФЗ от 22 июля 2008 г.), ГОСТ Р 53260-2009 «Техника пожарная». Продукция изготовлена в соответствии с ТУ 6-16-30-93.

Кроме того, Комиссией установлено, что на участие в закупке подано 3 заявки, включая заявку Заявителя, которые признаны соответствующими требованиям Закупочной документации. При этом, по результатам рассмотрения и оценки заявок, Заявитель занял второе место.

Помимо этого, Комиссией в ходе изучения сведений представленных в составе заявок участниками оспариваемой закупки установлено, что участниками были предложены самоспасатели соответствующие требованиям Технического задания и Технического регламента ТС, что также подтверждается представленными в составе заявок сертификатами соответствия предложенной продукции.

Комиссия также считает необходимым отметить, что в силу части 1 статьи 1 Закона о закупках обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, указанных в части 2 настоящей статьи (далее - заказчики), в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

При этом надлежащая потребность к закупаемым товарам выражена Заказчиком в Техническом задании.

В свою очередь, Заявитель не может спорить с такой потребностью и самостоятельно определять, какие именно характеристики необходимо установить и являются значимыми при приобретении товара.

Комиссия также отмечает, что несоответствие товара Заявителя отдельным требованиям Заказчика не может безусловно свидетельствовать об ограничении конкуренции.

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.

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 поставляемому товару не доказан, поскольку фактически 3 участника, подавшие заявки подтвердили свою готовность исполнить обязательства по договору на объявленных Заказчиком условиях.

В свою очередь, невозможность поставки товара Заявителем с необходимыми Заказчику характеристиками не может однозначно свидетельствовать об ограничении Заказчиком круга потенциальных участников Закупки.

Комиссия также обращает внимание на то, что Заявитель принял участие в закупке и его заявка была признана соответствующей требованиям, что свидетельствует о злоупотреблении правом со стороны Заявителя, с учетом того, что наличия призраков ограничения конкуренции 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 том, что установленные Заказчиком в документации требования не могут рассматриваться как ограничение круга потенциальных участников закупки.

Комиссия также отмечает, что 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.

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

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Навигатор-Т» (ИНН: 7736523644; ОГРН: 1057747250285) на действия ФГП ВО ЖДТ России (ИНН: 7701330105; ОГРН: 1037701021841) при проведении Закупки необоснованной.

2. Снять ограничения, наложенные письмами Московского УФАС России, от 04.04.2023 № НП/14592/23, от 10.04.2023 № НП/15434/23.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия.