

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-3946/2021 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

16.03.2021 г. Москва

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

при участии представителей посредством видеоконференцсвязи ФГБОУ ВО «МГЮА имени О.Е. Кутафина», в отсутствие представителя ИП Рыжонкова Д.В. уведомленного надлежащим образом письмом УФАС России, ЕО/12649/21 от 09.03.2021 (пользователь был подключен на имя представителя по доверенности, направленной ранее, но полномочия не были подтверждены непосредственно на заседании Комиссии), несмотря на то, что жалоба подписана ИП Рыжонкова Д.В, рассмотрев жалобу ИП Рыжонкова Д.В. на действия ФГБОУ ВО «МГЮА имени О.Е. Кутафина» при проведении конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства на оказание услуг на оказание услуг по уборке зданий и прилегающих территорий объектов МГЮА (реестровый № 32109979620),

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.

Действия (бездействие) заказчиков, комиссии по осуществлению закупок по основаниям, предусмотренным п. п. 1, 4 - 6 ч. 10 ст. 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках), обжалуются в порядке, предусмотренном ст. 18.1. Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

В соответствии с ч. 2 ст. 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 ст. 3 Закона о закупках предусмотрены основания, позволяющие участникам закупок обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, действия (бездействие) заказчика при осуществлении закупок товаров, работ, услуг.

В соответствии с п. 1 ч. 10. ст. 3 Закона о закупках подлежат оспариванию в административном порядке действия заказчика при осуществлении закупки с нарушением требований Закона о закупках. Доводы жалобы соответствуют основаниям, предусмотренным п. 1 ч. 10. ст. 3 Закона о закупках, и подлежат рассмотрению антимонопольным органом в административном порядке в соответствии со ст. 18.1 Закона о защите конкуренции.

10.02.2021 в единой информационной системе нами была размещена закупка в форме открытого конкурса в электронной форме субъектами которого могут быть субъекты малого и среднего предпринимательства по предмету «Оказание услуг по уборке зданий и прилегающих территорий объектов МГЮА» (реестровый №32109979620). Закупка размещена в рамках Федерального закона 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от (далее – Закон № 223-ФЗ), с учетом Положения о закупках Заказчика.

Как следует из материалов дела, ФГБОУ ВО «МГЮА имени О.Е. Кутафина» опубликовано извещение о проведении при проведении конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства на оказание услуг на оказание услуг по уборке зданий и прилегающих территорий объектов МГЮА (реестровый № 32109979620).

Из доводов жалобы ИП Рыжонков Д.В. следует, что Заказчиком установлено избыточное требование о представлении конкретных показателей товаров, подлежащим использованию при оказании услуг. Заказчиком такие требования сформированы на 480 листах, что затрудняет заполнение заявки и влечет риск быть отклоненным в случае наличия ошибки при формировании первой части заявки.

Например, Заказчиком, по приведенному в жалобе товару «Ершик» установлены требования к следующим параметрам: цвет щетины, наличие крышки, наличие перфорации в корпусе, форма подставки, назначение, материал изготовления ручки, цвет подставки, высота ершика, стекло подставки, наличие крышки, диаметр ершика, тип размещения подставки ершика.

В соответствии с п. 6.1. статьи 3 Закона о закупках при описании в документации о конкурентной закупке предмета закупки заказчик должен руководствоваться следующими правилами, а именно в описание 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.

На комиссии представитель заказчика пояснил, что конкурсная документация разработана с учетом потребностей Заказчика и Положения о закупках учреждения Заказчика. В соответствии с требованиями ч.1 Раздела 6 «Описание предмета закупки», при описании предмета закупки Заказчик указывает требования к качественным, техническим, функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товаров, работ, услуг, эксплуатационные характеристики (при необходимости), требования к безопасности товаров, работ, услуг, порядок приемки товаров, работ, услуг и иные требования, связанные с определением соответствия товаров, работ, услуг потребностям Заказчика.

В соответствии с п.3 ч.9 Раздела 1 Главы III Положения о закупках Заказчика наряду с иными требованиями, конкурсная документация должна включать требования к описанию участниками закупки поставляемого товара, его функциональных характеристик.

Руководствуясь указанными положениями, в соответствии с ч.21 Раздела 2 Положения о закупках, конкурсная документация содержит пункт 4.3.1.1 требований к содержанию и составу заявки на участие в настоящем конкурсе: Первая часть заявки на участие в конкурсе должна содержать предложение участника закупки с описанием поставляемого товара в соответствии с Приложением №1 к Техническому заданию.

В указанном Приложении приведены наименования поставляемых товаров, требования к их функциональным и техническим свойствам (столбец «Требуемое значение, установленное заказчиком»), а также инструкция по предоставлению сведений участниками в составе первой части заявки (столбец «Инструкция по предоставлению сведений по показателю»).

Заказчиком указан порядок предоставления значения по каждой характеристике каждого товара таким образом, что у участников не может возникнуть двусмысленного понимания относительно предоставления таких сведений. Например, п.1 «Электросушилка для рук» наименование параметра товара «Назначение» установлено требуемое значение: «сушитель должен быть предназначен для сушки рук струей теплого воздуха в помещениях с высокой проходимостью; должен быть предназначен для сушки рук струей теплого воздуха и дезинфекции рук при помощи ультрафиолетового излучения в помещениях с высокой проходимостью», в столбце «Инструкция по предоставлению сведений по показателю» указано: «Участник закупки представляет информацию о конкретных значениях показателя товара, соответствующих значениям показателя, установленных заказчиком в порядке, определенном настоящим пунктом. Участнику закупки по данному параметру необходимо предоставить в заявке одну из групп значений, разделенных символом «точка с запятой», при этом все значения, перечисленные через союз "и" в каждой группе значений, требуется указать с учетом следующего правила: Участник закупки должен предоставить конкретное значение показателя, указывающее на наличие данной характеристики товара любым удобным ему способом, например - "имеется", "есть", "в наличии" и т.д. В случае наличия словесного описания параметра товара совместно с применением слова "должен быть" или "должен" (во всех лицах и

числах), наличие данного словесного описания является обязательным при указании значения параметра товара. Например: установлено требование - "должен быть прочным и должен выдерживать большую нагрузку", участник должен указать - "прочный и выдерживает большую нагрузку" или "является прочным и выдерживает большую нагрузку" и.т.п.. Положения настоящего пункта является обязательным для всех участников, предоставление конкретных показателей товара по данной характеристики без его соблюдения является основанием отклонения заявки».

Комиссия Управления также отмечает, что положения Закона о закупках не обязывают участника закупки иметь в наличии товар в момент подачи заявки. В связи с этим требования Заказчика о подробном описании в заявке (путем предоставления показателей и (или) их значений, как в виде одного значения, диапазона значений, так и сохранения неизменного значения) химического состава и (или) компонентов товара и (или) показателей технологии производства, испытаний товара и (или) показателей, значения которых становятся известными только при испытании определенной партии товара после его производства, имеют признаки ограничения доступа к участию в закупке.

Названный правовой подход, изложенный в п. 3 письма ФАС России от 01.07.2016 № ИА/44536/16, поддержан Верховным Судом РФ в решении от 09.02.2017 по делу № АКПИ16-1287, в котором Суд указал, что желание заказчика требовать от участника закупки подробного описания в заявке различных показателей значения товара, в том числе и те, которые становятся известными при испытании определенной партии товара, после его производства, фактически направлены на создание неравных условий для участников закупки, что не соответствует принципу обеспечения конкуренции, закрепленному в статье 8 Закона о контрактной системе.

Однако в настоящем случае Комиссией Управление не установлено, что заказчиком предъявляются требования к указанию показателей товара, которые можно установить только по результатам испытаний или физико-химические свойства товара, которые невозможно установить, отразить на этапе подачи заявки.

В составе Приложения №1 к Техническому заданию, устанавливающем требования к поставляемым товарам отсутствуют избыточные и/или испытательные требования относительно таких товаров. Все требования установлены Заказчиком в соответствии с паспортами и/или техническими характеристиками производителей таких товаров, размещенными в открытом доступе, в частности, в сети Интернет.

Таким образом, Заказчиком подробно, с примером установлен порядок предоставления сведений. Обеспечение Заказчиком однозначного трактования положений конкурсной документации, в том числе, требований к поставляемым товарам, является надлежащим исполнением учреждением своих обязанностей, определенных Федеральным законом от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон № 135-ФЗ), не влечет за собой ограничение числа участников, не может ввести последних в заблуждение.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.12.2015 № 1414 "О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок"

утверждены Правила функционирования единой информационной системы в сфере закупок (далее - Правила).

Согласно подпунктам "а", "л", "м" пункта 14 Правил технологические (технические и программные) средства официального сайта должны обеспечивать круглосуточную непрерывную, за исключением перерывов на регламентные и технологические работы, доступность информации и документов, размещенных на официальном сайте, для получения, ознакомления и использования пользователями официального сайта, а также для автоматической обработки иными информационными системами в соответствии с требованиями по обеспечению устойчивости функционирования информационных систем общего пользования, предусмотренными Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.05.2009 № 424 "Об особенностях подключения федеральных государственных информационных систем к информационно-телекоммуникационным сетям"; 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 виде электронного образа документа, а также возможность получения запрашиваемых информации и документов; возможность поиска и получения информации и документов, размещенных на официальном сайте, средствами автоматизированного сбора данных в сети Интернет, в том числе поисковыми системами.

Таким образом, из вышеуказанных положений Закона о контрактной системе в сфере закупок и Правил 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").

Таким образом, если документация о закупке, размещенная заказчиком в ЕИС, содержит ограничения для ознакомления - текст размещен в формате, не обеспечивающем возможности копирования фрагментов, в случае если такой текст необходимо использовать для заполнения заявки, то данное действие не соответствует части 4 статьи 4 Закона о контрактной системе в сфере закупок.

Данная позиция отражена так же в обзоре разъяснений законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд Управления контроля размещения государственного заказа ФАС России (май 2016 года).

Аукционная 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.

Согласно пункту 1.2 Порядка пользования единой информационной системой в сфере закупок (Приказ Казначейства России от 30.12.2015 № 26н "Об утверждении Порядка пользования единой информационной системой в сфере закупок" в ЕИС размещаются файлы следующих форматов: bmp, jpg, jpeg, gif, tif, tiff, docx, doc, rtf, txt, pdf, xls, xlsx, rar, zip.

Таким образом, документация соответствует требованиям Закона. Кроме того, Комиссия Установила, что документ, размещенный в составе документации в формате pdf имеет возможность копирования текста, а также возможность редактирования текста непосредственно в размещенном Заказчиком файле.

3. Также в жалобе ИП Рыжонков Д.В. указывает, что Заказчиком неправомерно установлены критерии оценки, которые ведут к ограничению конкуренции.

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

Согласно пункту 4 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципом отсутствия ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеримых требований к участникам закупки.

В соответствии с пунктами 13 и 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации указываются критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, порядок оценки и сопоставление заявок на участие в закупке.

Комиссией установлено, что Конкурсная документация содержит критерии оценки и сопоставления заявок, а также порядок оценки заявок.

Заявитель обжалует следующие критерии:

Критерий: «Обеспеченность участника закупки материально-техническими ресурсами»

Показатель критерия: наличие у участника материально-технической базы для оперативного оказания услуг. Значимость показателя 20%.

Предметом оценки является наличие у участника программного комплекса, используемого при оказании услуг. В частности, за наличие у участника закупки сайта, позволяющего заказчику направлять on-line заявки для оказания услуг, а также осуществлять контроль за ходом исполнения направленных заявок, оценивать качество оказанных услуг, такой участник получает 50 баллов. В случае, если участник наряду с таким сайтом также имеет мобильное приложение для направления Заказчиком заявок, контроля за их исполнением, оценки качества оказания услуг, такой участник получает 100 баллов.

В числе нестоимостных критериев оценки заявок установлен критерий «Срок поставки товара (выполнения работ, оказания услуг)».

Значимость такого критерия 10%.

В рамках критерия оценивается «предлагаемый участниками закупки срок оказания услуг, а именно - время реагирования на заявку заказчика по срочной уборке (далее - Заявка) в соответствии с техническим заданием. Лучшим предложением по критерию признается предложение о наименьшем сроке поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг». Оценка производится по формуле.

Конкурсные критерии разработаны заказчиком с учетом требований ч.9 Раздела 1 Главы III Положения о закупках Заказчика, в соответствии с требованиями Приложения №2 к Положению о закупках от 27.11.2018 (далее - Приложение). В соответствии с указанным Приложением Заказчиком были установлены критерии оценки, указанные в п.11 Раздела 2 «Информационная карта конкурса».

Техническим заданием Заказчика (п.20 Технического задания) установлена возможность направления срочных заявок исполнителю (данные заявки связаны с необходимостью проведения оперативной уборки объекта Заказчика, например, в период снегопадов, при ликвидации последствий аварий и т.д.).

В соответствии с п. 6 Приложения, Заказчик вправе оценивать качество оказываемых услуг. В рамках данного критерия Заказчик оценивает «Обеспеченность участника закупки материально-техническими ресурсами». Показатель критерия: наличие у участника материально-технической базы для оперативного оказания услуг. Конкурсная документация устанавливает значимость показателя 20%, в соответствии с Приложением.

Предметом оценки является наличие у участника программного комплекса, используемого при оказании услуг. В частности, за наличие у участника закупки сайта, позволяющего заказчику направлять on-line заявки для оказания услуг, а также осуществлять контроль за ходом исполнения направленных заявок, оценивать качество оказанных услуг, такой участник получает 50 баллов. В случае, если участник наряду с таким сайтом также имеет мобильное приложение для направления Заказчиком заявок, контроля за их исполнением, оценки качества оказания услуг, такой участник получает 100 баллов.

Предложение о наличии такого функционала именно оценивается Заказчиком как повышение качества оказываемых услуг, в связи с тем, что упрощает работу материально-технической службы Заказчика, делает направление заявок более удобным, быстрым, направление замечаний о качестве оказания услуг и их последующее устранение становится более оперативным. Таким образом, указанный критерий как нельзя лучше позволяет достичь целей проведения закупки в форме конкурса – позволяет выбрать заказчику наилучшие и наиболее удобные для заказчика условия исполнения контракта.

Заявитель в своей жалобе прямо указывает, что указанный критерий и не предоставление сведений и/или предложений по нему не является основанием для отказа в допуске участника. Таким образом, он не может ограничивать число потенциальных участников закупки.

Следовательно, конкурсная документация не содержит противоречий, а также критериев, нарушающих Положение о закупках Заказчика.

Относительно приведенных в тексте жалобы стандартов качества системы ГОСТ Р

51870 – 2014. Система стандартизации ГОСТ, действующая на территории Российской Федерации, является рекомендуемой и не носит обязательный характер. Оказание услуг в соответствии с ГОСТ осуществляется только в случае прямого указания на его применение в заключаемом Договоре. Кроме того, текст указанного стандарта никак не противоречит возможности применения специального программного обеспечения для направления заявок и осуществления взаимодействия между Заказчиком и Исполнителем, как следствие, никак не подтверждает позицию заявителя относительно незаконности установленных Заказчиком критериев.

В части довода о критерии «Срок поставки товара (выполнения работ, оказания услуг)» Комиссия Управления отмечает следующее.

Законом о закупках Заказчику предоставлено право сформировать свою систему закупок в зависимости от особенностей осуществления деятельности, установив требования к участникам закупки. Установленные требования направлены на выбор лица, исполнения контракта которым в наибольшей степени отвечает целям эффективного использования источников финансирования и удовлетворения потребностей заказчика с необходимыми показателями цены, качества и надежности.

Учитывая вышеизложенное, рассмотрение вопросов, связанных с формированием потребностей заказчиков, оценкой технологии процесса оказания услуг, а также оценкой качества исполнения договора, заключенного по итогам Конкурса, не является компетенцией антимонопольного органа.

Целями регулирования Закона о закупках являются обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, 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 (часть 1 статьи 1 Закона о закупках).

Согласно разъяснениям, данным в пункте 4 «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», утвержденным Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.05.2018 (далее - Обзор судебной практики), использование заказчиком оценочных критериев выбора поставщика не является нарушением, если эти критерии носят измеримый характер и соответствие участника закупки названным критериям может быть установлено объективно.

В соответствии с пунктом 6 Обзора судебной практики не является нарушением принципа равноправия предъявление требований к участникам закупки, если такие требования предоставляют заказчику дополнительные гарантии выполнения победителем закупки своих обязательств и не направлены на установление преимуществ отдельным лицам либо не необоснованное ограничение конкуренции.

В данном случае у Комиссии отсутствуют основания полагать, что оспариваемые Заявителем критерии оценки заявок с учетом проведения закупочной процедуры в виде Конкурса, специфики проведения самого Конкурса, распространения требований, установленных в Конкурсной документации, на всех участников Конкурса.

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

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ИП Рыжонкова Д.В. на действия ФГБОУ ВО «МГЮА имени О.Е. Кутафина» при проведении конкурса необоснованной.

2. Снять ограничение на размещение Конкурса, наложенное письмом Московского УФАС России от ЕО/12649/21 от 09.03.2021.

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