

Как быть с «лишней» информацией в первых частях заявок участников закупок



Блинцов Дмитрий, главный консультант отдела эколого-ресурсных программ управления экологии и природных ресурсов Липецкой области Советник государственной гражданской службы Липецкой области 3 класса

Основными преимуществами электронизации закупок являются развитие конкуренции путем широкого доступа потенциальных участников к процедурам; анонимность подачи заявки, способствующая минимизации коррупционной составляющей (сговора, картельных соглашений) и, конечно же, их открытость для контроля со стороны как уполномоченных органов, так и простых граждан.

Остановимся более подробно на анонимности заявок участников, которая направлена на объективную их оценку заказчиком.

Так, ч. 5 ст. 54.4 Закона № 44-ФЗ прямо говорит о том, что в первой части заявки на участие в открытом конкурсе в электронной форме не допускается указание сведений об участнике закупки, подавшем заявку на участие в таком конкурсе, а также сведений о предлагаемой этим участником цене контракта. При осуществлении иных процедур [электронный аукцион, запрос котировок в электронной форме, запрос предложений в электронной форме] таких ограничений и оснований [п. 3 ч. 3 ст. 54.5 Закона № 44-ФЗ: участник открытого конкурса в электронной форме не допускается к участию в открытом конкурсе в электронной форме в случае указания в первой части заявки участника открытого конкурса в электронной форме сведений о таком участнике и (или) о предлагаемой им цене контракта] для отклонения участника закупки и его заявки нет, однако заказчики нередко игнорируют этот факт, допуская тем самым нарушение законодательства о контрактной системе.

Тем интереснее рассмотреть правоприменительную практику контрольных органов и позиции регуляторов контрактной системы.

Позиция регулятора контрактной системы

Минфин России в своем письме от 26.09.2017 № 24-01-10/62488 [см. также письма Минфина России от 13.11.2017 № 24-06-01/74833, от 20.12.2017 № 24-02-08/85119] разъяснил, что фирменное наименование юридического лица, являющегося участником закупки, не подлежит указанию в первой части заявки на участие в электронном аукционе, а указывается во второй части заявки в соответствии с требованиями п. 1 ч. 5 ст. 66 Закона № 44-ФЗ. По мнению ведомства, это также коррелирует с положениями ч. 15 ст. 66 Закона № 44-ФЗ, устанавливающей обязанность оператора электронной площадки обеспечить конфиденциальность информации об участниках электронного аукциона, подавших заявки на участие в таком аукционе, и информации, содержащейся в первой и второй частях данной заявки, до размещения на электронной площадке протокола проведения такого аукциона.

Противоположную точку зрения высказывало Минэкономразвития России [Письмо Минэкономразвития России от 15.07.2015 № Д28и-2163], делая акцент на том, что у заказчика нет права не допускать к участию в аукционе в случае, если первая часть заявки содержит дополнительную информацию, не предусмотренную ч. 3 ст. 66 Закона № 44-ФЗ. Наличие в первой части заявки информации об участнике электронного аукциона не является основанием для отстранения такого участника от участия в электронном аукционе, поскольку положениями ч. 4 ст. 67 Закона № 44-ФЗ установлен исчерпывающий перечень случаев, при наличии которых участник электронного аукциона не допускается к участию в нем. Также ведомство указало, что заказчик не может отказать в допуске к участию в электронном аукционе, если первая часть заявки подана на фирменном бланке и содержит в т.ч. рекламную информацию [Письмо Минэкономразвития России от 31.12.2014 № Д28и-2883].

Однако чуть позже, в 2016 году, мнение ведомства кардинально поменялось: представление в первой части заявок сведений об участниках противоречит принципу анонимности участников электронного

аукциона и не позволяет заказчикам отклонять «не своих» участников до проведения процедуры торгов [Письмо Минэкономразвития России от 12.02.2016 № Д28и-403]. В соответствии с ч. 4 ст. 66 Закона № 44-ФЗ первая часть заявки на участие в электронном аукционе может содержать эскиз, рисунок, чертеж, фотографию, иное изображение товара, на поставку которого заключается контракт. При этом первая часть заявки не должна содержать иной информации, в т.ч. фирменных (опознавательных) меток компании или ее контактной информации [Письмо Минэкономразвития России от 09.12.2016 № Д28и-3381].

Таким образом, можно сделать вывод, что в итоге регуляторы выработали единый подход к рассматриваемой проблеме, признав недопустимым указание в первой части заявки информации об участнике закупки.

Рассмотрим теперь правоприменительную практику территориальных органов ФАС России.

Позиция контрольного органа (на примере электронного аукциона)

Представляется интересным решение Московского УФАС России от 25.09.2015 № 2-57-8390/77-15, в котором заявитель пытался обжаловать свой неправомерный допуск к участию в аукционе по причине указания в первой части заявки фирменного наименования участника закупки (индивидуального предпринимателя), что могло повлиять на честность осуществления закупки. Однако контрольный орган посчитал принятое аукционной комиссией решение о допуске заявителя к участию в аукционе являющимся правоммерным и признал жалобу необоснованной [Закупка № 0873200008715000111].

В другом случае участник закупки на бланке организации направил первую часть заявки на участие в аукционе с указанием в ней наименования фирмы и других своих реквизитов. Заказчик посчитал, что это противоречит Закону № 44-ФЗ, в связи с чем заявка не была допущена к участию в аукционе. Антимонопольный орган признал отказ в допуске к участию в аукционе противоречащим ч. 5 ст. 67 Закона № 44-ФЗ, т.к. указание в первой части заявки на участие в электронном аукционе наименования участника закупки не может быть признано нарушением ч. 3 ст. 66 Закона № 44-ФЗ [Решение Новосибирского УФАС России от 19.08.2014 № 08-01-297 (закупка № 0151100019114000018)]. Эта позиция также была поддержана и в решениях Вологодского УФАС России от 23.09.2016 № 5-2/215-16 (закупка № 0130300022016000040), Алтайского краевого УФАС России от 15.05.2018 № 288/18 (закупка № 0317100010818000012)].

В решении Иркутского УФАС России от 05.06.2017 № 469 была рассмотрена ситуация, когда вместе с соглашением на оказание услуг, соответствующих требованиям аукционной документации, в первой части заявки заявителя содержались документы, позволяющие идентифицировать участника закупки. Заказчик обжаловал отклонение заявки ссылкой на письмо ФАС России от 13.11.2010 № ИА/39457 «О порядке подачи заявок на участие в открытом аукционе в электронной форме»: «Содержание первой части заявки не предусматривает указание в ней сведений, позволяющих идентифицировать участника размещения заказа. Таким образом, участники открытых аукционов в электронной форме направляют первую часть заявки без указания в ней наименования, других реквизитов участника размещения заказа, а также не представляют первую часть заявки на бланке организации. Соблюдение данного правила позволит исключить возможность оказания давления на участников электронных аукционов». Однако антимонопольный орган отклонил данный аргумент заказчика, т.к. из содержания названного письма следует, что оно носит диспозитивный характер и не содержит прямого запрета на предоставление первой части заявки на бланке организации [Закупка № 0534600002117000015].

Во всех рассмотренных случаях контрольные органы напомнили заказчикам, что исчерпывающий перечень оснований для отказа участника закупки в допуске к участию в электронном аукционе включает [см. ч. 4 ст. 67 Закона № 44-ФЗ]:

- 1) непредоставление информации, предусмотренной ч. 3 ст. 66 Закона № 44-ФЗ, или предоставление недостоверной информации;
- 2) несоответствие информации, предусмотренной ч. 3 ст. 66 Закона № 44-ФЗ, требованиям документации о таком аукционе.

Отклонение заявки на участие в электронном аукционе по каким-либо иным основаниям не допускается.

Позиция контрольного органа (на примере конкурса с ограниченным участием в электронной форме)

В решении Московского областного УФАС России от 06.02.2019 № 07-24-2520эп/19 [Закупка № 0348100010218000116] комиссия антимонопольного органа установила, что первая часть заявки участника закупки содержит сведения о предлагаемой цене контракта, что противоречит положениям п. 3 ч. 3 ст. 54.5 Закона № 44-ФЗ. В связи с чем конкурсная комиссия заказчика правоммерно признала заявку участника не соответствующим требованиям Закона № 44-ФЗ.

Как видно из данного решения, при наличии специальной нормы, указание в первой части заявки сведений об участнике закупки и цене контракта, не допускается.

Дополнительная информация, представленная участником в составе первой части заявки, может быть причиной долгих судебных разбирательств.

Пример 1

Участником дополнительно был прикреплен электронный документ, в котором было указано на иной программный продукт, чем в документации об электронном аукционе. Вместе с тем приложение данного дополнительного документа не предусмотрено ни Законом № 44-ФЗ, ни аукционной документацией, а, следовательно, не является в данном случае обязательным.

Правовая оценка судов: прикрепленный файл являлся дополнительной информацией, в силу положений п. 2 ч. 3 ст. 66 Закона № 44-ФЗ не подлежащей представлению и, соответственно, оценке аукционной комиссией. Содержание данного документа само по себе не исключает выраженного в первой части заявки согласия участника на оказание услуг по продлению неисключительных (ограниченных) прав на программное обеспечение для антивирусной защиты, то есть оказание услуг на условиях, предусмотренных документацией об электронном аукционе [Постановление ФАС Поволжского округа от 24.08.2016 № Ф06-12093/2016 по делу № А57-21662/2015. Судебные акты по данному делу были оставлены без изменения Верховным Судом РФ. Данное определение Верховного Суда РФ от 16.12.2016 № 306-КГ16-17571 является «отказным» (Судебной коллегией по экономическим спорам дело рассмотрено не было)].

Пример 2

Заявка участника закупки была отклонена по той причине, что представленная фотография соответствовала семиместной модели автомобиля, тогда как характеристики, указанные в заявке, соответствовали трехместной модели автомобиля. По мнению заказчика, это создавало неоднозначность в оценке параметров предложенного к поставке автомобиля.

Правовая оценка суда: без учета спорного изображения представленные характеристики (параметры и модель автомобиля) в заявке участника закупки полностью соответствовали требованиям, сформулированным в техническом задании. Таким образом, сведения, представленные участником закупки в его заявке, соответствовали требованиям Закона № 44-ФЗ и требованиям документации об электронном аукционе, поскольку соответствовали конкретным показателям автомобиля, заявленным заказчиком. В действиях заказчика имелись нарушения требований ч. 4 ст. 67 Закона № 44-ФЗ, выразившиеся в неправомерном отклонении заявки участника закупки [Решение АС Ставропольского Края от 15.01.2016 по делу № А63-9452/2015].

В завершении статьи констатируем тот факт, что законодатель не предусмотрел единого подхода к рассмотрению заявок участников электронных процедур, указавших в заявках сведений о себе или о предлагаемой цене контракта. Запрет на сообщение этих сведений предусмотрен только для случая проведения конкурса в электронной форме.

Участники закупки должны помнить, что указание в первой части заявки дополнительной информации может послужить поводом для отклонения такой заявки. Если это не предусмотрено условиями конкретной закупки, прикреплять дополнительные файлы к первой части заявки не нужно. Достаточно простого согласия, данного с применением программно-аппаратных средств электронной площадки. Это обеспечивает конфиденциальность информации об участниках электронных процедур.