

ООО «Лирина Фактор»

127434, г. Москва, Дмитровское шоссе, дом 7, корпус 2, 1 этаж, помещение 14

ГК «Росатом»

119017, г. Москва, улица Большая Ордынка, дом 24

ЭТП «Фабрикант»

123317, Москва, Тестовская ул., д. 10, 25 этаж

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-11774/2019 о нарушении
процедуры торгов и порядка заключения договоров

23.10.2019

Москва

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

Заместителя председателя Комиссии:

рассмотрев в заседании жалобу ООО «Лирина Фактор» (далее - заявитель) на действия Госкорпорация «Росатом» (далее - заказчик) при проведении предварительного отбора в электронной форме на отбор поставщиков услуг по оценке стоимости имущественных комплексов, недвижимого имущества, акций и долей в уставном капитале по заказу Госкорпорации «Росатом» и организаций Госкорпорации «Росатом» на 2020 – 2022 гг. лот 2 «Оценка стоимости имущественного комплекса, недвижимого имущества», «Оценка стоимости акций, долей в уставном капитале, за исключением оценки стоимости акций, долей в уставном капитале для совершения сделок при участии компаний вне контура управления Госкорпорации «Росатом» лот 1, «Оценка стоимости акций, долей в уставном капитале для совершения

сделок при участии компаний вне контура управления Госкорпорации «Росатом» лот 3 (реестровые №№ 31908292666, 31908292704, 31908292690),

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 вышеуказанных закупок.

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).

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 жалобе заявитель оспаривает положения документации, которые, по его мнению, имеют двойственную интерпретацию и не отражают надлежащий порядок оценки заявок на участие в закупке.

Жалоба заявителя об оспаривании положений документации поступила в антимонопольный орган до окончания срока подачи заявок на участие в закупках, в связи с чем доводы жалоб подлежат рассмотрению контрольным органом в административном порядке.

Проведение данной закупки регулируется Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее Закон о закупке), Положением о закупке Государственной корпорации «Росатом».

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупке при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются следующими принципами: равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Принцип равноправия, в силу п. 2 ч. 1 ст. 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 (п. 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», утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 16.05.2018, далее - Обзор судебной практики по закупкам).

Как следует из материалов дела, заказчиком в единой информационной системе закупок опубликовано извещение о проведении закупок по отбору поставщиков услуг по оценке стоимости имущественных комплексов, недвижимого имущества, акций и долей в уставном капитале по заказу Госкорпорации «Росатом» и организаций Госкорпорации «Росатом» на 2020 – 2022.

лот 1 «Оценка стоимости акций, долей в уставном капитале, за исключением оценки стоимости акций, долей в уставном капитале для совершения сделок при участии компаний вне контура управления Госкорпорации «Росатом»;

лот 2 «Оценка стоимости имущественного комплекса, недвижимого имущества»;

лот 3 «Оценка стоимости акций, долей в уставном капитале для совершения сделок при участии компаний вне контура управления Госкорпорации «Росатом».

Таким образом, вышеназванный квалификационный отбор проводился заказчиком для определения последующего круга участников иных процедур в период 2020-2022 гг., которые заказчик вправе проводить только среди лиц, прошедших рассматриваемый квалификационный отбор.

Как указывает заявитель, заказчиком в документации установлены требования, препятствующие участию в торгах, поскольку предъявляются завышенные требования, отсекающие возможность принять участие в отборочной процедуре. Так, заявитель указывает, что вопреки требованию действующего законодательства, Заказчиком в своей документации были установлены следующие требования к участникам предварительного квалификационного отбора (пункт 2.1.1 документаций):

- отсутствие отрицательного заключения саморегулируемой организации оценщиков (далее – СРО) на отчеты об оценке, выполненные за 2017 – 2019 гг. Подтверждается - справка из СРО о наличии или отсутствии отрицательных заключений СРО на отчеты об оценке (п.п. 2.1.1. 2.1 документаций).

- наличие полиса (договора) страхования профессиональной ответственности участника или полисом добровольного страхования ответственности оценщика с суммой страхового возмещения не менее 100 (ста) млн руб. на срок не менее чем один год. Подтверждается - копией полиса (договора) страхования профессиональной ответственности

участника или полиса добровольного страхования ответственности оценщика с суммой страхового возмещения не менее 100 (ста) млн руб. на срок не менее чем один год (п.п. 2.1.1. 2.2 документации).

- суммарный объем выручки должен составлять не менее 50 (пятидесяти) млн руб. без учета НДС за 2017 – 2018 гг. Подтверждается - копиями отчетов о финансовых результатах (форма 2) или копии налоговой декларации за соответствующий период (п.п. 2.1.1. 2.4 документации).

Заявитель, указывает, что вышеприведенные требования являются необоснованно завышенными, поскольку действующее законодательство, регулирующее отношения в сфере оценочной деятельности, предъявляют единые требования.

На заседании Комиссии установлено, что вышеназванные требования являются условиями допуска к участию в конкурентном отборе, в связи с чем несоответствие потенциального участника торгов одному из требований влечет для него автоматическое исключение из круга участников закупки на право быть отобранным в определенный «закрытый реестр», среди которых в последующем заказчиком возможно будут осуществляться закупки на право заключения договора по осуществлению оценки активов госкорпорации.

Как указывает заявитель, требование по отсутствию отрицательного заключения саморегулируемой организации оценщиков законодательством не регламентируется. Так как субъектом оценочной деятельности является физическое лицо (оценщик), то юридическое лицо не может иметь положительных или отрицательных заключений СРО.

В соответствии со ст. 17.1 Федерального закона № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об оценочной деятельности) саморегулируемая организация оценщиков (СРОО или СРО) может производить экспертизу отчетов об оценке стоимости имущества, подготовленных оценщиками, которые состоят в ней или которые являются членами другой СРОО. Результатом проведения такой экспертизы является положительное или отрицательное экспертное заключение (отчет СРО на отчет оценщика).

Порядок проведения экспертизы отчета, требования к экспертному заключению и порядку его утверждения устанавливаются федеральным стандартом оценки (абзац 6 статьи 17.1 Федерального закона № 135-ФЗ).

Приказом Минэкономразвития Российской Федерации от 04.07.2011 № 328 утвержден Федеральный стандарт оценки «Виды экспертизы, порядок ее проведения, требования к экспертному заключению и порядку его утверждения (ФСО № 5)».

Указанный Стандарт устанавливает виды экспертизы отчета об оценке, порядок ее проведения, требования к экспертному заключению и порядку

его утверждения.

При этом согласно ФСО № 5 экспертиза отчета об оценке проводится на добровольной основе на основании договора между заказчиком экспертизы и саморегулируемой организацией оценщиков (статья 6 ФСО).

В свою очередь, заявителем не представлено обоснования невозможности представления необходимой справки от СРО для участия в конкурентном отборе, в свою очередь, такое требование направлено на выбор контрагента, располагающего необходимой квалификацией. В связи с чем Комиссия Управления не усматривает признаков ограничения конкуренции посредством установления требования к участникам процедуры.

Также заявителем оспаривается требование заказчика о наличии у участника полиса (договора) страхования профессиональной ответственности участника или полиса добровольного страхования ответственности оценщика с суммой страхового возмещения не менее 100 (ста) млн руб. на срок не менее чем один год.

Комиссия Управления соглашается с доводами заявителя об избыточном характере указанного требования, поскольку такое требование является условием допуска, исключающим возможность быть выбранным по результатам конкурентного отбора. На заседании Комиссии представители заказчика не обосновали необходимость установления названного требования, поскольку представленный заказчиком на заседание Комиссии реестр активов и их стоимость (который в последующем был изъят заказчиком из материалов дела) не указывают, что стоимость всех активов, подлежащих оценке, превышает 100 миллионов рублей. Напротив, только незначительная часть таких активов достигает названную сумму. Таким образом, метод определения необходимого размера страхового полиса по принципу среднеарифметического не является корректным, поскольку фактически большая часть активов не требует страхового полиса в названном объеме как это установил заказчик на заседании Комиссии.

Сумма минимального страхового возмещения по договору страхования установлена 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ» и составляет пять миллионов рублей. Суммарный объем выручки за определенные годы существования юридического лица не регламентируется законодательством и не может являться требованием к участникам закупки. Заказчиком данные требования установлены в качестве критерия оценки заявки участника закупки. Объективной необходимости установления в качестве обязательных критериев допуска заявок участника нами Комиссией не усматривается.

Объектом страхования по договору обязательного страхования ответственности оценщика являются имущественные интересы граждан (заказчиков), связанные с его профессиональной деятельностью, которые могут пострадать из-за действий оценщика.

Учитывая, что размер страховой премии должен покрывать убытки, возникающие вследствие ненадлежащих действий со стороны оценщика, то презюмировать, что размер таких убытков будет равен стоимости активов, подлежащих оценке, не приходится. Кроме того, отсечение на этапе проведения предварительного отбора оценочных компаний, имеющих договор страхования или полис на сумму страхового возмещения менее 100 (ста) млн руб., до формирования заказчиком непосредственного объекта оценки (его размеров, рисков наступления негативных последствий в виде убытков) является чрезмерным и необоснованным, учитывая, что на законодательном уровне уже предъявляются требования о страховании ответственности на сумму не менее чем пять миллионов рублей для оценочных компаний.

Кроме того, учитывая, что заказчик проводит предварительный квалификационный отбор для осуществления закупок в период 2020-2022, то требование о наличии страхового возмещения на сумму не менее 100 млн. рублей в течение 1 года лишено практического смысла, поскольку фактически лицо может быть отобранным по результатам предварительного квалификационного отбора, но в 2021 году изменить соответствующий размер страхового возмещения в меньшую сторону, но сохранив за собой право на участие в закупках заказчика по результатам рассматриваемого предварительного квалификационного отбора, в отличие от иных компаний которые будут не допущены до участия в торгах.

В связи с чем Комиссия Управления соглашается с доводами заявителя о чрезмерном характере предъявления требований к участникам закупки.

Аналогичные выводы сделаны Комиссией и при рассмотрении требования о наличии у участника закупки суммарного объема выручки, который должен составлять не менее 50 (пятидесяти) млн руб. без учета НДС за 2017 – 2018 годы.

Вместе с тем заказчик не учитывает, что подобного рода требования не могут быть установлены без соблюдения баланса частных интересов заказчика и публичных интересов, расширения количества участников торгов, предотвращения различных злоупотреблений и недопущения ограничения конкуренции на торгах, что установлено законодательством о защите конкуренции, в том числе Законом о закупках. При этом, рассматривая установленные в закупочной документации требования, признать их соответствующими указанным принципам закупочной деятельности не представляется возможным.

В настоящем случае заказчик посчитал возможным рассматривать указанное требование как критерий допуска до участия в торгах.

Комиссия отмечает, что наличие у участников закупки опыта выполнения договоров (кадровых ресурсов, материально-технических ресурсов) не может являться критерием допуска к участию в закупке в установленном

заказчиком виде, так как соответствие указанным требованиям не является гарантией надлежащего исполнения будущего обязательства по договору.

Установление данного требования в качестве допуска к дальнейшему участию в процедуре влечет за собой нарушение принципа равноправия и отсутствия необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки. Наличие у Заказчика права по самостоятельному определению требований к участнику закупочной процедуры, не означает, что реализация данного права может осуществляться произвольно. Следовательно, требования должны устанавливаться Заказчиком таким образом, при котором обеспечиваются равные возможности (условия) для принятия участия в процедуре.

В связи с чем Комиссия Управления признает доводы заявителя обоснованными в указанной части.

2. Также заявителем оспариваются критерии оценки заявок на участие в предварительном квалификационном отборе по трем лотам, а именно:

п.п. 1 раздела 4 документации «Опыт оказания услуг по оценке не менее 10 (десяти) лет на дату подачи заявки»;

п.п. 3 раздела 4 документации «Суммарный размер выручки за 2017 – 2018 гг.»;

п.п. 4 раздела 4 документации «Количество выполненных работ по оценке имущественных комплексов и недвижимого имущества за 2017 – 2018 гг.»;

п.п. 5 раздела 4 документации «Количество выполненных работ по оценочной деятельности по заказам организаций Госкорпорации «Росатом» за 2017 – 2018 гг.»;

п.п. 6 раздела 4 документации «Количество выполненных работ по оценке рыночной стоимости объектов недвижимого имущества или имущественных комплексов более 1 млрд руб., выполненных за 2017 – 2018 гг.»;

п.п. 7 раздела 4 документации «Наличие у оценочной организации филиалов, представительств в других федеральных округах Российской Федерации» (для лота № 2)

п.п. 9 раздела 4 документации «Наличие/отсутствие участника отбора в Рэнкинге делового потенциала оценочных компаний России на 2018 год с сайта <https://raexa.ru/rankingtable/appraising/2018/tab01>».

Так, заказчиком установлен критерий «Опыт оказания услуг по оценке не менее 10 (десяти) лет на дату подачи заявки», при этом как следует из порядка оценки, установленного заказчиком в документации, если участник закупки располагает опытом менее 10 лет, то баллы участнику закупки не присваиваются, в связи с чем по указанному критерию могут набрать баллы только организации, находящиеся на рынке свыше 10 лет.

Однако Комиссия Управления также не может согласиться с действиями заказчика по установлению рассматриваемого критерия и порядка оценки заявок, поскольку хозяйствующий субъект, осуществляющий оценочную деятельность менее 10 лет может не уступать по опыту и квалификации оценочной компании, зарегистрированной не позднее 2008 года. На заседании Комиссии заказчик не представил обоснования невозможности присвоения какого-то либо количества баллов участникам закупки, осуществляющим свою деятельность по оценке объектов менее 10 лет на рынке.

Аналогичное нарушение усматривается Комиссией Управления при рассмотрении критерия «Суммарный размер выручки за 2017 – 2018 гг». В соответствии с указанным критерием заказчик оценивает исключительно выручку не менее 50 млн. рублей, иная выручка в меньшую сторону оценивается заказчиком в ноль баллов

Установление минимального порога значения в размере 50 млн. не имеет никакого экономического основания. Начальная максимальная цена договора в рамках предварительного квалификационного отбора установлена быть не может. Учитывая данную стоимость, условия документации о порядке оплаты, обязательное страхование ответственности (и оценщика, и юридического лица, с которым оценщик заключил трудовой договор), предусмотренное Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», возможные финансовые потери заказчика в случае нарушения договора несоразмерны вышеуказанным суммам выручки.

Кроме того, рассматриваемый критерий не направлен на выявление лучших условий исполнения обязательств. В связи с чем, установление данного критерия с указанным порядком оценки не имеет под собой никакого разумного и объективного основания, не связано с потребностями заказчика. Также на заседании Комиссии представители заказчика не дали пояснений относительно того почему объем финансовых показателей юридического лица на меньшую сумму исключает возможность получения какого-либо количества баллов. Таки образом градация присвоения баллов, установленная заказчиком, также необоснованно лишает возможности получить необходимые баллы.

Также заявителем оспаривается Критерий «Количество выполненных работ по оценке имущественных комплексов и недвижимого имущества за 2017 – 2018 гг.», при этом заказчиком также установлено минимальное количество работ – 50).

В свою очередь, градация присвоения баллов, установленная заказчиком, также необоснованно лишает возможности получить необходимые баллы участнику закупки, к тому же необоснованно не включены работы за 2019 год, которые могут быть у потенциального участника закупки.

Также заявитель не согласен с критерием «Количество выполненных работ по оценке рыночной стоимости объектов недвижимого имущества или имущественных комплексов более 1 млрд. руб., выполненных за 2017 – 2018 гг.».

Заявленное требование не соответствует заданию на оценку, не направлено на подтверждение опыта оказания аналогичных услуг и приводит к необоснованному ограничению конкуренции.

В Техническом задании, приведенном в документации, не содержится указания на размер активов. При наличии данного задания на оценку нет никаких разумных и объективных оснований требовать от участников подтверждения опыта оценки компаний с балансовой стоимостью активов выше 1 млрд. рублей. Кроме того, градация присвоения баллов, установленная заказчиком, также необоснованно лишает возможности получить соответствующие баллы.

Также заявителем оспаривается критерий «Наличие/отсутствие участника отбора в Рэнкинге делового потенциала оценочных компаний России на 2018 год с сайта <https://raexa.ru/rankingtable/appraising/2018/tab01>», в свою очередь, заявителем не представлено доказательств, указывающих на ненадлежащий порядок оценки заявок участников закупки по названным критериям, учитывая, что заказчиком присваивается 10 баллов от общей структуры баллов, в связи с чем Комиссия Управления не усматривает оснований для вывода о нарушении заказчиком требований Закона о закупках с учетом фактических обстоятельств.

В остальной части Комиссия Управления признает жалобу необоснованной.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются, в том числе принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Наличие у заказчика права по самостоятельному определению системы критериев закупочной процедуры, не означает, что реализация данного права должна осуществляться произвольно. Следовательно, критерии должны устанавливаться заказчиком таким образом, при котором обеспечиваются равные возможности (условия) для принятия участия в процедуре.

Из положений статьи 1 Закона о закупках следует, что целью регулирования данного закона является в том числе 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.

Таким образом, проводимая конкурентная процедура должна содержать механизмы, обеспечивающие осуществление реальной конкуренции на торгах между участниками закупки, во избежание мнимости такой процедуры, когда реальная конкурентная борьба подавляется предоставлением отдельному хозяйствующему субъекту (прямо или косвенно) преимущественного положения заказчиком, о недопустимости которого последовательно высказывался Верховный Суд РФ в Обзоре судебной практики от 16.05.2018.

Установление данного требования в качестве допуска к дальнейшему участию в процедуре влечет за собой нарушение принципа равноправия и отсутствия необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки. Наличие у Заказчика права по самостоятельному определению требований к участнику закупочной процедуры, не означает, что реализация данного права должна осуществляться произвольно. Следовательно, требования должны устанавливаться Заказчиком таким образом, при котором обеспечиваются равные возможности (условия) для принятия участия в процедуре.

Как отмечено в постановлении Арбитражного суда Московского округа от 17.09.2015 по делу № А40-195614/2014, законодательством о закупках не запрещена конкретизация того или иного требования закона, однако любое отступление от названных требований должно иметь под собой объективную документально подтвержденную необходимость.

Однако в настоящем случае каких-либо доказательств наличия у заявителя объективной необходимости в установлении спорных критериев не представлено.

В связи с чем Комиссия Управления усматривает в действиях заказчика нарушение п. 13,14 ч. 10 ст. 4 Закона о закупках.

Комиссия, руководствуясь частью 20 статьи 18.1, п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Лирона Фактор» (ИНН 1107746394183) на действия Госкорпорация «Росатом» (ИНН 7706413348) при проведении закупок обоснованной в части.
2. Признать в действиях заказчика нарушение п. 2 ч. 1 ст. 3, п. 13, п. 14 ч. 10 ст. 4 Закона о закупках.
3. Выдать заказчику обязательное к исполнению предписание об устранении выявленных нарушений.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.