

ООО «Саратовэлектросетьремонт»

410511, Саратовская обл., Саратовский район, п. Тепличный, ул.  
Комсомольская, д. 5

АО «Центр развития экономики»

3-я Рыбинская ул., д. 18, д. 22, г. Москва, 107113

ПАО «МРСК Центра»

ул. 2-я Ямская, д. 4, г. Москва, 127018

## РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-2671/2019 о нарушении  
процедуры торгов и порядка заключения договоров

11.06.2019

г.

Москва

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

рассмотрев в открытом заседании жалобы ООО «Саратовэлектросетьремонт» (далее – заявитель) на действия ПАО «МРСК Центра» (далее - заказчик) при проведении конкурентных предварительных отборов в электронной форме на право заключения договоров на выполнение строительно-монтажных и пусконаладочных работ по объектам ПС 35 кВ и выше (новое строительство, техперевооружение, реконструкция, ремонты), а также работы «под ключ» (строительно-монтажные работы, включающие проектирование и поставку) (реестровые № 31907710588 лот № 3, № 31907710575 лот № 3),

в соответствии со ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Московское УФАС России поступили жалобы заявителя на действия заказчика при проведении указанных закупок.

Действия (бездействие) заказчиков, комиссии по осуществлению закупок по основаниям, предусмотренным пунктами 1, 4 - 6 части 10 статьи 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 статьей 18.1 Закона о защите конкуренции.

Из буквального толкования указанной нормы права следует, что порядок рассмотрения жалобы на действия заказчиков со специальной правосубъектностью, регламентирован ст. 18.1 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с ч. 2 указанной статьи Закона о защите конкуренции действия (бездействие) организатора торгов 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.

Согласно части 1 пункту 10 статьи 3 Закона о закупках любой участник закупки вправе обжаловать в административном порядке осуществление заказчиком закупки с нарушением требований Закона о закупках и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в единой информационной системе положении о закупке такого заказчика.

В свою очередь, Законом о закупках провозглашены принципы, которым должны соответствовать действия заказчика при проведении конкурентной процедуры в порядке регулирования указанного закона. К таковым относятся принципы информационной открытости, равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Несоблюдение названных принципов заказчиком, а равно и неправомерное отклонение заявки участника закупки является основанием для рассмотрения жалобы заявителя по основаниям, поименованным в части 1 пункта 10 статьи 3 Закона о закупках в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Как следует из материалов дела, в единой информационной системе закупок были опубликованы заказчиком извещения о проведении названных конкурентных процедур, предметом которых явился конкурентный предварительный отбор:

- на право заключения соглашений по результатам дополнительного набора для проведения в дальнейшем запросов цен на право заключения договоров на выполнение строительно-монтажных и пусконаладочных работ по объектам ПС 35 кВ и выше (новое строительство, техперевооружение, реконструкция, ремонты), а также работы «под ключ» (строительно-монтажные работы, включающие проектирование и поставку), в том числе по объектам технологического присоединения для нужд ПАО «МРСК Центра» (филиалов «Белгородэнерго», «Брянскэнерго», «Воронежэнерго», «Костромаэнерго», «Курскэнерго», «Липецкэнерго», «Орёлэнерго», «Смоленскэнерго», «Тамбовэнерго», «Тверьэнерго» и «Ярэнерго»).

- на право заключения соглашений по результатам дополнительного набора для проведения в дальнейшем запросов цен на право заключения договоров на выполнение строительно-монтажных и пусконаладочных работ по объектам ВЛ, КЛ 35 кВ и выше (новое строительство, техперевооружение, реконструкция, выносы, ремонты), а также работы «под ключ» (строительно-монтажные работы, включающие проектирование и поставку), в том числе по объектам технологического присоединения для нужд ПАО «МРСК Центра» (филиалов «Белгородэнерго», «Воронежэнерго» и «Тамбовэнерго»).

В соответствии с протоколами рассмотрения заявок участников закупок, на основании подпунктов (а, б) пункта 5.3.4 закупочной документации заявки ООО «Саратовэлектросетьремонт» отклонены заказчиком от участия в закупках по аналогичным основаниям как не отвечающие требованиям закупочных документов, что, по мнению заказчика, выразилось в следующем:

- в части предоставления документа, не соответствующего требованиям пункта 1.8 Приложения № 1 «Типовые формы» (документ заполнен не в соответствии с требованиями, предусмотренными формами - неверно указан способ закупки);

- в части предоставления документа, не соответствующего требованиям пункта 1.4 Приложения № 1 «Типовые формы» (форма не заполнена отдельно по каждому из лотов с указанием номера и названия лота, на который подается заявка);

- в части предоставления документов, не соответствующих требованиям подпункта (с) пункта 7 части II «ИКЗ» (в «Справке о кадровых ресурсах» не указано наличие электромонтажников-подстанционщиков, электромонтажников-линейщиков и производителей работ).

Заявитель в жалобах не согласен с указанными основаниями отклонения его заявок, поскольку настаивает, что его заявки полностью соответствовали требованиям документов, в связи с чем полагает действия заказчика нарушающими его права и законные интересы.

В качестве первого основания для отклонения заявок заявителя заказчиком в

протоколе указано на несоответствие их требованиям документации, что выразилось в том, что документ, представленный заявителем, заполнен не в соответствии с требованиями, предусмотренными формами, а именно неверно указан способ закупки.

Далее основания отклонения заявок заявителя будут рассмотрены на основе положений закупочной документации закупки с реестровым номером 31907710588.

В соответствии с пунктом 1.8 Приложения № 1 «Типовые формы», заказчиком утверждена форма предоставления сведений о наличии у участника конфликта интересов и/или связей, носящих информационный характер аффилированности с сотрудниками заказчика.

Как следует из материалов дела, заявителем в составе заявки представлено Приложение № 7 к письму о подаче оферты от 05.04.2019 № 04-2019/6Т, в котором указано, что у ООО «Саратовэлектросетьремонт» нет лиц, в отношении которых может возникнуть конфликт интересов и связей, которые могут быть признаны аффилированными с лицами, так или иначе связанными с Заказчиком, Организатором или иной организацией, подготовившей проектную документацию, спецификацию и другие документы.

Как указывает заявитель данный документ, представленный обществом в составе заявки, не содержит никакой неясности и не порождает никаких сомнений. В этом письме четко и недвусмысленно отражено отсутствие аффилированности, конфликта интересов и связей с заказчиком, организатором и другими лицами. Комиссия Управления соглашается с доводами заявителя, принимая во внимание и тот факт, что при этом данное письмо было подано в составе иных документов заявки. В связи с этим у заказчика не могли возникнуть сомнения относительно того, что это письмо относится именно к той закупочной процедуре, по которой общество подало заявку. Кроме того, в письме четко указано, что оно является приложением к письму о подаче оферты от 05.04.2019 № 04-2019/6Т, в котором ООО «Саратовэлектросетьремонт» указан и способ закупки, и иные необходимые сведения.

Также Комиссия Управления принимает во внимание, что типовая форма пункта 1.8 Приложения № 1 «Типовые формы», утвержденная заказчиком в документации, в принципе не содержит требования об указании реестрового номера закупки. Таким образом, заказчик на этапе рассмотрения заявки участника закупки, предъявил требование, непредусмотренное документацией о закупке. В связи с чем Комиссия Управления соглашается с доводом заявителя о неправомерном отклонении его заявки от участия в закупке по рассмотренному основанию, а в действиях заказчика усматривается нарушение ч. 6 ст. 3 Закона о закупках.

Факт того, что в информационном письме обществом применено словосочетание «конкурсной заявки» вместо «квалификационного отбора» не

свидетельствует о невозможности принятия соответствующей заявки к последующему рассмотрению. Следовательно, информация для анализа заявки заявителя

у заказчика имелась в полном объеме, а причины отклонения носят формальный характер.

Вторым основанием отклонения заявки явилось предоставление документа, не соответствующего требованиям пункта 1.4 Приложения № 1 «Типовые формы». Как указано в протоколе, форма не заполнена отдельно по каждому из лотов с указанием номера и названия лота, на который подается заявка заявителя.

Пунктом 1.4 Приложения № 1 «Типовые формы» утверждена форма соглашения на выполнение работ (далее - Соглашение), в котором ООО «Саратовэлектросетьремонт» выразило, что оно обязуется выполнить конкретные виды работ с указанием их наименования. Этот документ, представленный также в составе заявки общества, не содержит никакой неясности и не порождает никаких сомнений относительно того, по какому лоту он подается.

Данное Соглашение на выполнение работ было подано ООО «Саратовэлектросетьремонт» в составе иных документов заявки по лоту № 3 закупочной процедуры, соответственно и у заказчика не могло возникнуть сомнений относительно того, что это Соглашение относится именно к тому единственному лоту (№ 3), по которому общество подавало заявку. Кроме того, в Соглашении четко указано, что оно является приложением к письму о подаче оферты от 05.04.2019 № 04-2019/6Т, в котором указан номер и наименование лота и иные необходимые сведения, указанные заявителем. В тексте Соглашения на выполнение работ имеются ссылки на ремонт оборудования ПС 35 кВ, что соответствует предмету закупочной процедуры по лоту № 3 — единственному лоту, по которому подана заявка заявителем.

Факт того, что в Соглашении на выполнение работ не был указан заявителем номер лота является незначительной технической погрешностью, допущенной при формировании заявки.

Учитывая, что предоставление документов имеет своей целью подтверждение соответствия требованиям Заказчика и согласие на выполнение услуг под определенными условиями, Заказчик должен действовать таким образом, чтобы избегать формального подхода при оценке заявок.

Формализм при оценке заявок, когда документы отклоняются только по тому основанию, что не соответствуют определенной форме, противоречит принципу равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Оценивая поведение заказчика, в том числе в ходе допуска заявок, Комиссия исходит из того, в допустимых ли пределах заказчиком осуществляются его полномочия, либо имеют место необоснованные и неразумные ограничения или условия реализации участниками их прав.

Отклонение же заявки участника по основаниям представления им обозначенных документов, но не устроивших Заказчика по формальным причинам, явно противоречит обычаям делового оборота и является злоупотреблением правом.

При таких обстоятельствах у Заказчика отсутствовали правовые основания для отклонения заявки Заявителя по рассмотренным выше основаниям.

В соответствии с частью 1 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно.

Указанные основания для отклонения заявки оцениваются Комиссией критически, как сугубо формальные, не соответствующие основной цели проведения закупок - удовлетворении потребности заказчика путем выбора наилучшего предложения на конкурентной основе.

В данном случае действия Заказчика, выразившиеся в отклонении заявки Заявителя по указанным основаниям не соответствуют принципу равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, установленного пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках.

Третьим основанием отклонения заявки явилось неуказание в «Справке о кадровых ресурсах» на наличие у заявителя в штате электромонтажников-подстанционщиков, электромонтажников-линейщиков и производителей работ.

Как указывает заявитель в жалобе, Заказчиком необъективно дана оценка документам, представленным ООО «Саратовэлектросетьремонт». При подготовке «Справки о кадровых ресурсах» участник указывал должности требуемого технического персонала, исходя из утвержденного штатного расписания. Наименования должности «производитель работ», «прораб», «начальник участка» - в данном случае являются тождественными друг другу, равно как понятие «электромонтажник-подстанционщик» тождественно «электромонтер по ремонту ПС и ВЛ (специалист ПС)», а «электромонтажник-линейщик» - тождественно «электромонтеру по ремонту ПС и ВЛ (специалист ВЛ)».

Представитель заказчика возражал против удовлетворения требований заявителя, указав, что электромонтажник-подстанционщик и электромонтер являются различными профессиями, нетождественными друг другу, в связи с

чем настаивал, что в штате заявителя отсутствуют специалисты, соответствующие требованиям документации.

На заседании Комиссии представитель заказчика указал, что предложенные в составе заявки ООО «Саратовэлектросетьремонт» специалисты, не соответствуют требованиям Заказчика в части наличия квалифицированных специалистов, связи с тем фактом, что электромонтажник занимается монтажом и установкой электрооборудования и электрических цепей, что и требуется Заказчику в рамках договоров на строительно-монтажные и пуско-наладочные работы, а электромонтер занимается эксплуатацией или ремонтом электрооборудования, что не является предметом работ необходимых Заказчику.

В соответствии с единым тарифно-квалификационным справочником работ и профессий рабочих «Общие профессии электротехнического производства» (утверждённым Приказом от 06.04.2007 № 2243 Министерство здравоохранения и социального развития РФ), Профессиональным стандартом Электромонтажник, (утв. приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 18 января 2017 г. № 50н) квалификация «электромонтажник» имеет следующие характеристики - это специалист, который занимается монтажом электрооборудования (прокладка проводов, кабелей, установка и подключение оборудования). Электромонтажники делятся на разряды с 1 по 5 разряд, увеличение объема и сложности работ ведет к повышению разряда, по определенным видам работ.

Согласно указанным выше нормативно-правовым актам, регулирующим должностные обязанности электромонтажника, лица имеющие квалификацию электромонтажника имеют особые условия допуска к работе: прохождение инструктажей по охране труда в установленном законодательством Российской Федерации порядке, прохождение обязательных предварительных (при поступлении на работу) и периодических медицинских осмотров (обследований), а также внеочередных медицинских осмотров (обследований) в установленном законодательством Российской Федерации порядке, прохождение инструктажа по пожарной безопасности, наличие группы допуска по электробезопасности, уровень которой зависит от класса установки, удостоверение о допуске к работам на высоте.

Заказчик на заседании Комиссии указал, что представленные в заявке ООО «Саратовэлектросетьремонт» квалифицированные кадры — «электромонтеры по ремонту» (вместо требуемых электромонтажников) не являются специалистами, необходимыми Заказчику в рамках проведения строительно-монтажных и пусконаладочных работ, так как функция «электромонтера по ремонту» заключается в обслуживании и текущем ремонте уже установленного оборудования, а «электромонтажник» - специалист, который занимается монтажом и установкой оборудования на линиях высокого напряжения (электромонтажник-линейщик») и имеет особые

условия допуска к строительно-монтажным работам.

На заседании Комиссии представитель заявителя представил в подтверждение тождественности профессиональной функции электромонтажника и электромонтёра должностные инструкции. Вместе с тем, данные документы не были изначально представлены заявителем в составе заявки в целях установления заказчиком тождественности профессиональной функции электромонтажника и электромонтёра в соответствии с должностными инструкциями. В свою очередь, доводы заявителя об отсутствии в документации соответствующего требования по предоставлению в составе заявки должностных инструкций рассматриваются Комиссией Управления критически, поскольку заявитель в заявке представил сведения о наличии у него в штате электромонтеров. В то время как в документации было установлено требование о наличии у участника закупки в штате электромонтажников. Соответственно, заявитель в целях обоснования тождественности трудовых функций у представленных им лиц должен был самостоятельно в инициативном порядке представить соответствующие подтверждающие документы непосредственно заказчику вместе с заявкой.

Комиссия Управления, рассматривая жалобу заявителя, исходит из необходимости оценки действий заказчика на момент принятия соответствующего решения об отклонении заявки заявителя от участия в закупке. В настоящем случае, заказчик отклонил заявку общества ввиду ее несоответствия требованиям документации. В связи с чем, оценивая действия заказчика на предмет соблюдения требований Закона о закупках, а также требований документации, Комиссия Управления не находит оснований для выводов о наличии в действиях заказчика нарушений по отклонению заявки заявителя от участия в закупке по рассматриваемому третьему основанию.

Утверждение заявителя, что указанные в заявке специалисты выполняют все работы, предусмотренные техническим заданием, не находит подтверждения в заявке участника, ввиду отсутствия каких-либо документов, подтверждающих указанный довод заявителя.

В силу ст. 10 ГК РФ участники гражданского оборота должны действовать добросовестно.

В соответствии с п. 6 «Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.05.2018) 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.

Согласно ранее упомянутому п. 6 Обзора судебной практики Закон о закупках не обязывает заказчиков допускать к участию в закупке всех хозяйствующих субъектов, имеющих намерение получить прибыль в результате заключения договора. Иное противоречило бы принципу целевого и экономически эффективного расходования денежных средств, сокращения издержек заказчика, закрепленному пунктом 3 части 1 статьи 3 Закона о закупках и предполагающему наличие у заказчика права на установление в закупочной документации способствующих тому требований к участникам закупки.

В связи с чем Комиссия Управления признает названный довод заявителя необоснованным.

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).

На основании изложенного Комиссия приняла решение признать жалобы заявителя обоснованными в части неправомерности действий заказчика по отклонению заявок заявителя по двум основаниям, в части третьего основания – необоснованными.

Комиссия, руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции,

#### РЕШИЛА:

1. Признать жалобы ООО «Саратовэлектросетьремонт» (ИНН 643201838) на действия ПАО «МРСК Центра» (ИНН 6901067107) при проведении закупок обоснованными в части довода о неправомерном отклонении заявок в связи с их несоответствиям требованиям пунктов 1.8 Приложения № 1 «Типовые формы», 1.4 Приложения № 1 «Типовые формы», в остальной части - необоснованными.

2. Признать в действиях ПАО «МРСК Центра» нарушение п. 2 ч. 1 ст. 3, п. 6

ст. 3 Закона о закупках.

3. Обязательное для исполнения предписание не выдавать, поскольку у заказчика имелись основания для отклонения заявок заявителя от участия в закупках.

4. Снять ограничения с закупок, наложенные письмом Московского УФАС России от 31.05.2019 № ПО/26901/19.