

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-2418/2020 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

13.02.2020 г. Москва

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

<...>

при участии представителей ФГАУ «РЦУД и РТ» - <...>

в отсутствие АНО ВО «Университет Иннополис» (извещено надлежащим образом письмом Московского УФАС России от 11.02.2020 № ПО/6626/20);

рассмотрев жалобу АНО ВО «Университет Иннополис» (далее также — Заявитель, Общество) на действия ФГАУ «РЦУД и РТ» (далее также — Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме на право заключения договора на выполнение научно-исследовательских работ (НИР) по теме: «Исследования по созданию отечественного масштабируемого программно-аппаратного комплекса для реализации информационных платформ облачных и локальных вычислений в целях разработки и развития продуктов медицинского искусственного интеллекта» (реестровый № 31908696276) (далее — Конкурс),

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 Конкурса.

По мнению Заявителя, нарушение его прав и законных интересов со стороны Заказчика выразилось в неправомерном догесті заявок участников, поданных с нарушением требований регламента ЭТП, а также в нарушении порядка оценки, установленного Конкурсной документацией.

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, оператора электронной площадки, закупочной 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» (в редакции, действующей на дату размещения Положения о закупках) (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, закупочной 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 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.

В единой информационной системе в сфере закупок www.zakupki.gov.ru (далее — ЕИС; Официальный сайт) Заказчиком размещено Положение о закупке товаров, работ, услуг (далее — Положение о закупках). Указанное Положение о закупках в редакции, действующей на дату размещения извещения о проведении закупки, размещено в ЕИС — 03.12.2019.

Извещение о проведении Конкурса с начальной (максимальной) ценой договора в размере 30 000 000,00 руб. размещено на Официальном сайте 20.12.2019.

Из жалобы Заявителя следует, что заявки № 1 и № 2 неправомерно допущены к участию в конкурентной процедуре, так как в протоколе открытия доступа к заявкам содержатся сведения о ценовых предложениях таких участников.

Представители Заказчика пояснили, что сведения о поданных ценовых предложениях представляются участниками в своих заявках по форме 1, установленной в документации.

В соответствии с пунктом 2 части 10 статьи 4 Закона о закупках документация о конкурентной закупке должна содержать требования к содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в закупке.

Согласно Приложению № 1 участник подает заявку в соответствии с установленной формой, содержащей требование о представлении информации о предлагаемой цене договора.

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).

Таким образом, Комиссия приходит к выводу о необоснованности данного довода жалобы.

Также Заявителем оспариваются действия Заказчика, выразившиеся в нарушении порядка оценки заявок, установленного Конкурсной документацией.

Так, по мнению Заявителя, Заказчиком неправомерно присвоено заявке Общества ноль баллов по критериям «Наличие опыта работ» и «Наличие деловой репутации». Кроме того, протокол рассмотрения и оценки заявок не содержит сведений о результатах оценки заявок участников.

Согласно пунктам 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о конкурентной закупке должны быть указаны критерии оценки, порядок оценки и сопоставления заявок на участие в такой закупке.

Соответствующие положения установлены Заказчиком в Приложении № 2 к Информационной карте, в том числе по критерию «Квалификация участника закупки». Данный критерий включает в себя подкритерии: «Наличие трудовых ресурсов», «Наличие опыта выполнения работ», «Наличие деловой репутации».

В свою очередь, для оспариваемого подкритерия «Наличие опыта выполнения работ» установлен следующий порядок оценки:

Оценке подлежит наличие опыта по успешному выполнению работ сопоставимого характера и объема, необходимым для исполнения обязательств контрактов (договоров), подтверждающих выполнение работ без применения мер ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) своих обязательств, заключенных не ранее чем за 5 лет до даты окончания срока подачи заявок на участие в закупке с ценой каждого контракта (договора) не менее 50 процентов от начальной (максимальной) цены договора закупки.

Под продукцией сопоставимого характера для целей настоящей документации понимаются ранее выполняемые участником процедуры закупки: проектирование систем на основе отечественной компонентной базы.

Сведения подтверждаются копиями актов о приемке выполненных работ и копиями контрактов (договоров) к данным актам. Копии указанных документов должны быть представлены в полном объеме со всеми приложениями, являющимися их неотъемлемой частью. При этом представленные документы должны быть в виде неповторяющихся, полно читаемых копий, на которых видны необходимые сведения, подписи и печати. Представленные участником закупки сведения о контрактах (договорах), исполнение которых не подтверждено документально, не учитываются при оценке. В случае несоответствия сумм, указанных в исполненных контрактах (договорах) и актах к данным контрактам (договорам), комиссия будет учитывать суммы, указанные в актах. Заказчик вправе запросить у соответствующих органов и организаций информацию об успешном оказании услуг по исполнению участником закупки контракта (договора), договора (договоров) без применения к такому участнику неустоек (штрафов, пеней).

Оценка в 0 баллов по показателю присваивается участнику закупки, если:

- не представлены документы, соответствующие вышеприведенным требованиям;

- у Заказчика имеется документально подтвержденная информация о неисполнении (ненадлежащем исполнении) ранее оказанных участником закупки услуг, информация о которых содержится в заявке участника закупки.

По данному показателю оценивается совокупный объем (в денежном выражении) по представленным контрактам (договорам) на выполнение работ, сопоставимого характера и объема без применения мер ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) своих обязательств, заключенных не ранее чем за 5 лет до даты окончания срока подачи заявок на участие в закупке с ценой каждого контракта (договора) не менее 50 процентов от начальной (максимальной) цены договора закупки.

Показатель С2 определяется по следующей формуле:

А) в случае, если $K_{\max} < K_{\text{пред}}$

$$C2 = K3 \times 100 \times (K_i / K_{\max})$$

Б) в случае, если $K_{\max} \geq K_{\text{пред}}$

$$C2 = K3 \times 100 \times (K_i / K_{\text{пред}})$$

при этом $C2_{\max} = ,$

где:

K_i - предложение участника закупки, заявка которого оценивается, по совокупному объему (в денежном выражении) по представленным контрактам (договорам) на выполнение работ, сопоставимого характера и объема без применения мер ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) своих обязательств, заключенных не ранее чем за 5 лет до даты окончания срока подачи

заявок на участие в закупке с ценой каждого контракта (договора) не менее 50 процентов от начальной (максимальной) цены договора закупки;

K_{\max} - максимальное предложение из предложений по критерию оценки, сделанных участниками закупки по совокупному объему (в денежном выражении) по представленным контрактам (договорам) на выполнение работ, сопоставимого характера и объема без применения мер ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) своих обязательств, заключенных не ранее чем за 5 лет до даты окончания срока подачи заявок на участие в закупке с ценой каждого контракта (договора) не менее 50 процентов от начальной (максимальной) цены договора закупки;

$K_{\text{пред}}$ – предельный совокупный объем (в денежном выражении) по представленным контрактам (договорам) на выполнение работ, сопоставимого характера и объема без применения мер ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) своих обязательств, заключенных не ранее чем за 5 лет до даты окончания срока подачи заявок на участие в закупке с ценой каждого контракта (договора) не менее 50 процентов от начальной (максимальной) цены договора закупки и равный 100 (Ста) миллионам рублей.

K_3 – коэффициент значимости, равный 0,50.

Относительно подкритерия «Наличие деловой репутации» Конкурсная документация содержит следующий порядок оценки:

Оценке подлежит наличие у участника закупки положительных отзывов об успешном выполнении работ в рамках исполнения ими обязательств по договорам (контрактам) на выполнение работ сопоставимого характера и объема в 2018 и/или 2019 гг.

Оценка в 0 баллов по показателю присваивается участнику закупки, если не представлены положительные отзывы об успешном выполнении работ в рамках исполнения ими обязательств по договорам (контрактам) на выполнение работ сопоставимого характера и объема в 2018 и/или 2019 гг.

По данному показателю оценивается количество положительных отзывов об успешном выполнении работ в рамках исполнения ими обязательств по договорам (контрактам) на выполнение работ сопоставимого характера и объема в 2018 и/или 2019 гг.

К оценке не принимаются документы, не имеющие четких реквизитов (дата, номер <...> подпись), а также документы, полученные Участником закупки от физических лиц.

Несколько документов от одного заказчика по одному объекту (договору (контракту), событию), за один и тот же период действия контракта (договора), к оценке принимаются как один.

Показатель C_3 определяется по следующей формуле:

А) в случае, если $K_{\max} < K_{\text{пред}}$

$$C_3 = K_3 \times 100 \times (K_i / K_{\max})$$

Б) в случае, если $K_{\max} \geq K_{\text{пред}}$

$C_3 = K_3 \times 100 \times (K_i / K_{\text{пред}})$

при этом $C_{3\max} = ,$

где:

- предложение участника закупки, заявка которого оценивается, по количеству положительных отзывов об успешном выполнении работ в рамках исполнения ими обязательств по договорам (контрактам) на выполнение работ, сопоставимого характера и объема в 2018 и/или 2019 гг.;

- максимальное предложение из предложений по критерию оценки, сделанных участниками закупки по количеству положительных отзывов об успешном выполнении работ в рамках исполнения ими обязательств по договорам (контрактам) на выполнение работ, сопоставимого характера и объема в 2018 и/или 2019 гг.;

$K_{\text{пред}}$ – предельное количество положительных отзывов об успешном выполнении работ в рамках исполнения ими обязательств по договорам (контрактам) на выполнение работ в рамках исполнения ими обязательств по договорам (контрактам) на выполнение работ, сопоставимого характера и объема в 2018 и/или 2019 гг., установленный Заказчиком и равный 10 шт.

K_3 – коэффициент значимости, равный 0,10.

На заседании Комиссии представители Заказчика пояснили, что у участниками должен быть подтвержден опыт проектирования систем на основе отечественной компонентной базы с медицинским уклоном. В связи с тем, что у Заявителя опыт проектирования в иной сфере, такие договоры не были приняты к оценке по оспариваемому критерию.

Соответственно, в связи с тем, что Заказчиком не приняты к оценке все представленные Заявителем договоры, то и положительные отзывы по таким договорам не были приняты во внимание.

Комиссия оценивает заявленные Заказчиком доводы критически в связи с тем, что из порядка оценки заявок не следует, что участник должен иметь опыт проектирования систем именно с медицинским уклоном.

Также Комиссия оценивает критически требование о том, что к оценке принимаются договоры на сумму не менее 50 процентов от начальной (максимальной) цены договора закупки, что в настоящем случае составляет 15 млн. рублей, так как такой критерий не является объективным и обоснованным. В тоже время наличие опыта аналогичных работ на сумму менее 15 млн. рублей не свидетельствует о невозможности надлежащего исполнения заключаемого по результатам конкурентной процедуры договора.

Более того, Комиссией было установлено, что из трех участников, подавших заявки на участие в Конкурсе, только один участник имеет опыт, отвечающий в совокупности всем установленным требованиям к опыту, в последствии ставший победителем Конкурса.

Комиссия считает необходимым отметить, что в Конкурсной документации должно быть раскрыто понятие сопоставимости договоров (контрактов) в полной мере, что способствует пониманию потенциальными участниками при оценке возможности участия в процедуре, какой опыт будет засчитан Заказчиком в качестве релевантного.

При этом в целях применения названной нормы права, а также расширения 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 под порядком оценки и сопоставления заявок следует понимать детальный алгоритм действий, подлежащих осуществлению со стороны заказчика в целях определения победителя проводимой закупки.

В этой связи в Конкурсной документации должны быть раскрыты условия аналогичности предмету закупки в том случае, если такой критерий применяется заказчиком. Обратное неизбежно приведет к злоупотреблениям со стороны заказчиков, стремящихся, используя несовершенство действующего законодательства, заключить контракты с заранее определенными лицами. Отсутствие в документации раскрытия критерия «сопоставимого характера и объема» приравнивается к отсутствию должного описания порядка оценки заявок участников закупки, поскольку порождает возможность субъективного толкования относимости определенного опыта по усмотрению заказчика, что и было выявлено при рассмотрении настоящего дела.

Определение порядка оценки и сопоставления заявок именно как присвоение таким заявкам баллов в зависимости от значимости критериев их оценки нашло свое отражение в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 3323/13 от 18.02.2014, согласно которому отсутствие в действующем законодательстве требования установления в конкурсной документации порядка расчета баллов и значимости критериев оценки заявок участников не свидетельствует о том, что такие критерии и порядок не должны разрабатываться и применяться заказчиком.

При этом Конкурсная документация должна содержать в себе четкие, исчерпывающие требования к претендентам, подающим заявки на право участия в торгах.

Следовательно, в случае, если Заказчику необходим участник, обладающий опытом в определенной сфере, то устанавливаемый порядок оценки должен содержать всю информацию о критериях аналогичности (сопоставимости) договора (контракта), что лишает Заказчика возможности ссылаться на несоответствие представленных участником документов, если представленные таким участником договоры отвечают всем заявленным критериям.

Обратное противоречит положениям части 6 статьи 3 Закона о закупках, запрещающим производить оценку и сопоставление заявок на участие в закупке в порядке, не установленном в документации о конкурентной закупке.

Также Комиссия отмечает, что предметом договора, заключаемого по результатам Конкурса является выполнение научно-исследовательских работ, в то время как в

качестве сопоставимых работ Заказчиком установлен опыт работ по проектированию систем. Сопоставимость предполагает соизмеримость, сравнимость, что в данном случае отсутствует.

Пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупка установлено, что при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Таким образом, данный довод жалобы признается обоснованным.

В настоящем случае Комиссия приходит к выводу о том, что нарушение порядка оценки заявки Общества стало следствием ненадлежащего формирования Конкурсной документации Заказчиком в оспариваемой части, что не соответствует пункту 2 части 1, части 6 статьи 3 Закона о закупках.

Комиссия отмечает, что в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципом информационной открытости закупки.

На заседании Комиссии установлено, что объем сведений, указанных в итоговом протоколе не позволяет признать данный протокол соответствующим требованиям принципа информационной открытости закупки.

Также Комиссия обращает внимание на то, что применительно к составлению протоколов рассмотрения поданных участниками заявок, их оценки и сопоставления соблюдение принципа информационной открытости означает необходимость обязательного доведения до сведения участников закупки всей информации, касающейся хода и результатов рассмотрения их заявок на участие в названной закупке, поскольку упомянутые результаты напрямую затрагивают права и законные интересы таких участников.

Кроме того, такая информация должна детально раскрывать причины отклонения поданной заявки с указанием на то, каким именно положениям закупочной документации и в какой собственной части эта заявка не соответствует, либо причины начисления того или иного количества баллов поданным заявкам (если оценка и сопоставление таких заявок осуществляются на основании присвоения баллов), а также причины признания той или иной заявки победителем закупочной процедуры с тем, чтобы исключить возможность заказчика (организатора закупки) в последующем субъективно трактовать причины такого отклонения, начисления и признания соответственно и предоставить участникам закупки возможность в случае несогласия с таким решением заказчика (организатора закупки) оспорить его в установленном законом порядке, в связи с чем неопубликование указанной информации непосредственно затрагивает права и законные интересы участников закупочных процедур.

Названный правовой подход наиболее полно отвечает целям обеспечения гласности и прозрачности закупки, предотвращения коррупции и других злоупотреблений.

Вместе с тем итоговый протокол содержит лишь количество баллов по тому или иному критерию, не отражая, таким образом, реально конкретного основания

начисления таких баллов, лишая тем самым участника процедуры, возможности удостовериться в обоснованности и правомерности принятого в отношении такой заявки решения.

Таким образом, Комиссия приходит к выводу о нарушении Заказчиком при составлении итогового протокола принципа информационной открытости, закрепленного в пункте 1 части 1 статьи 3 Закона о закупках, и признает данный довод жалобы обоснованным.

Вместе с тем Комиссия считает, что в настоящем случае единственным возможным вариантом восстановления прав и законных интересов участников Конкурса является выдача предписания о внесении изменений в документацию в связи с тем, что именно документация имеет субъективный порядок и рассмотрение заявок в указанном порядке может привести лишь к новым нарушениям действующего законодательства.

Руководствуясь частью 20 статьи 18.1, пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу АНО ВО «Университет Иннополис» (ОГРН: 1121600006142, ИНН: 1655258235) на действия ФГАУ «РЦУД и РТ» (ОГРН: 1037739567360, ИНН: 7727009915) при проведении Конкурса частично обоснованной.
2. Установить в действиях Заказчика нарушения пунктов 1, 2 части 1, части 6 статьи 3 Закона о закупках.
3. Выдать Заказчику обязательное к исполнению предписание об устранении допущенных нарушений.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия (изготовления в полном объеме).