

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-6413/2021 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

20.04.2021 г. Москва

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

Председателя Комиссии:

при участии представителя АО «Почта России» посредством видеоконференцсвязи,

в отсутствие представителя ООО «Ровер ГРУПП» (извещен письмом Московского УФАС России от 15.04.2021 № ЕО/21223/21),

рассмотрев жалобу ООО «Ровер ГРУПП» (далее — Заявитель) на действия АО «Почта России» (далее — Заказчик) при проведении предварительного квалификационного отбора в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по оценке рыночной и ликвидационной стоимости имущества для нужд АО «Почта России» с кадастровой стоимостью каждого из объектов оценки _____ млн. рублей (реестровый № 32110003902) (далее — Закупка);

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

УСТАНОВИЛА:

В Московское УФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении Закупки.

Согласно доводам жалобы нарушение со стороны Заказчика при проведении закупочной процедуры выразилось в ненадлежащем формировании Закупочной документации.

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, конкурсной комиссии или аукционной 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» (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, 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 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам закупок 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.

Таким образом, Комиссия приходит к выводу о наличии правовых оснований для рассмотрения жалобы Заявителя в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Комиссия отмечает, что при осуществлении конкурентных процедур заказчики должны руководствоваться принципами, поименованными в части 1 статьи 3 Закона о закупках.

Из доводов жалобы следует, что вопреки требованию действующего законодательства, Заказчиком в своей документации были установлены следующие требования к участникам предварительного квалификационного отбора (пункт 3.1 часть II документации):

п. 3.1) Лот № 1:

п.п. 2.1) иметь стаж оказания услуг по предмету ПКО не менее 3 (трех) лет;

п.п. 2.2) должно быть не менее 10 оценщиков - членов саморегулируемой организации оценщиков, из которых не менее 2 оценщиков должны находиться в штате участника, право осуществления оценочной деятельности которых не приостановлено, при наличии у каждого из них:

- опыта работы в области оценочной деятельности не менее 2 лет;

- образования, подтверждающего получение профессиональных знаний в области оценочной деятельности в соответствии с образовательными программами высшего профессионального образования или программами по профессиональной переподготовке;

- полиса страхования гражданской ответственности в соответствии с требованиями Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», при этом страховая сумма по действующему полису (договору) страхования ответственности должна быть не менее 10 млн руб.;

п.п. 2.3) иметь совокупную выручку от оказания услуг по оценке недвижимого имущества за последний отчетный год, предшествующий году проведения настоящего квалификационного отбора, не менее 10 000 000 (десяти миллионов) рублей без учета НДС;

п.п. 2.4) иметь действующий полис страхования ответственности юридического лица за нарушение договора на проведение оценки и за причинение вреда имуществу третьих лиц в результате нарушения требований Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», федеральных стандартов оценки, иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области оценочной деятельности, стандартов и правил оценочной деятельности сроком не менее чем на 1 год и суммой страхования ответственности не менее чем 100 000 000 (сто миллионов) рублей.

п. 3.1) Лот № 2:

п.п. 2.1) иметь стаж оказания услуг по предмету квалификационного отбора не менее 5 (пяти) лет;

п.п. 2.2) находится в рэнкинге крупнейших оценочных организаций по итогам 2019 года RAEX* - <https://raex-a.ru/rankingtable/appraising/2019/main>

* Как отдельным юридическим лицом, так и с учетом или в составе партнерских фирм и/или ассоциаций (работа под единым брэндом).

п. 3.1) Лот № 3:

п.п. 2.1) иметь стаж оказания услуг по предмету квалификационного отбора не менее 5 (пяти) лет;

п.п. 2.2) должен находиться в Топ-30 рэнкинга крупнейших оценочных организаций по итогам 2019 года RAEX* - <https://raex-a.ru/rankingtable/appraising/2019/main>

* Как отдельным юридическим лицом, так и с учетом или в составе партнерских фирм и/или ассоциаций (работа под единым брэндом).

Так, Заявитель указывает, что согласно Федеральному закону «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» № 135-ФЗ (статьи 4 и 15) субъектом оценочной признаются физические лица, являющиеся членами одной из саморегулируемых организаций оценщиков (далее СРО) и застраховавшие свою ответственность в соответствии с требованиями ФЗ.

Юридическое лицо, которое намерено заключить с заказчиком договор на проведение оценки (далее также - оценочная компания), обязано:

иметь в штате не менее двух оценщиков, право осуществления оценочной деятельности которых не приостановлено;

страховать свою ответственность за нарушение договора на проведение оценки и ответственность за причинение вреда имуществу третьих лиц в результате нарушения требований настоящего Федерального закона, федеральных стандартов оценки, иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области оценочной деятельности, стандартов и правил оценочной деятельности на срок не менее чем один год. Страховая сумма, в пределах которой страховщик обязуется произвести выплату страхового возмещения при наступлении каждого страхового случая в течение срока действия договора обязательного страхования ответственности юридического лица, заключившего с заказчиком договор на проведение оценки, не может быть менее чем пять миллионов рублей;

предоставлять саморегулируемой организации оценщиков, членом которой является оценщик, для проведения контроля за осуществлением им оценочной деятельности доступ к отчетам, документам и материалам, на основании которых проводилась оценка, за исключением информации, которая составляет коммерческую тайну юридического лица или заказчика, либо иной информации, в отношении которой установлено требование об обеспечении ее конфиденциальности.

Сумма минимального страхового возмещения по договору страхования установлена 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ» и составляет пять миллионов рублей.

Размер страховой суммы ответственности оценщика (физ.лица) при осуществлении оценочной деятельности не может быть менее чем 300 (триста) тысяч 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 Заявителем не усматривается.

Заказчик на заседании Комиссии отметил, что Проведение ПКО необходимо прежде всего для привлечения и отбора профессиональных оценочных организаций, имеющих большой опыт в оценочной деятельности, для квалифицированной, соответствующей законодательству в области оценочной деятельности, оценки рыночной и ликвидационной стоимости непрофильного имущества АО «Почта России» с целью определения начальной стоимости реализации такого имущества на торгах в соответствии с требованиями законодательства РФ и внутренних локальных нормативных актов АО «Почта России». Потенциальный объем непрофильных активов компании, насчитывает более 2000 объектов недвижимого имущества, расположенных на территории всей страны.

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

В силу пункта 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках документация о конкурентной закупке должна содержать требования к участникам такой закупки.

Согласно пункту 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.

Во исполнение требований приведенной нормы права **Заказчиком** разработана и утверждена Закупочная документация, в которой Заказчиком предъявлены требования к участникам процедуры, а также к составу заявок участников.

При этом в пункте 6.10 общей части Закупочной документации предусмотрены условия отклонения заявок участников ПКО, а именно Комиссия по закупкам ТРУ имеет право отклонить заявки, которые:

- а) не отвечают наименованию (предмету) ПКО;
- б) содержат предложения, по существу не отвечающие требованиям документации;
- в) в существенной мере не отвечают требованиям к оформлению и составу документов, требуемых документацией;
- г) содержат недостоверные сведения об участнике;
- д) поданы участниками, которые не отвечают требованиям документации.

Таким образом, установлено, что квалификационные требования о наличии у участника квалифицированного персонала, стажа оказания услуг по предмету Закупки, нахождение в ТОП-30 рэнкинга крупнейших оценочных организаций по итогам 2019, опыта оказания аналогичных услуг, конкретного объема выручки, полиса страхования гражданской ответственности предъявлены Заказчиком в качестве критериев допуска к участию в Закупке из чего также следует, что представление, поименованных, подтверждающими соответствие квалификационным требованиям, документов является обязательным для допуска к участию в Закупке.

Между тем Комиссия не усматривает оснований для предъявления вышеуказанных требований к участникам процедуры в качестве критерия допуска к участию, поскольку по своей сути такие требования исключают возможность принятия участия в процедуре лиц, не обладающих всей предъявленной квалификацией в совокупности (в контексте требований, предъявленных в рамках конкретного лота) и не являются гарантией надлежащего исполнения обязательств по договорам, заключенным в последующем по результатам проведения соответствующих закупочных процедур.

Относительно требования о наличии у участника соответствующего стажа

Комиссия отмечает, что хозяйствующий субъект, осуществляющий услуги по предмету закупки, например, 22 месяца, может не уступать по опыту и квалификации компании, оказывающей услуги по предмету закупки 25 месяцев.

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.

В этой связи представляется возможным сделать вывод, что указанный критерий допуска не направлен на выявление лучших условий исполнения обязательств. В связи с чем, установление данного критерия не имеет под собой никакого правового и объективного основания, не связано с потребностью заказчика.

При таких обстоятельствах, Комиссия приходит к выводу о неправомерности требования Закупочной документации к стажу участника.

В части установления критериев допуска, связанных с наличием у участника квалифицированного персонала, положительного опыта оказания аналогичных услуг, соответствующего объема выручки, действующего на момент подачи заявки полиса страхования гражданской ответственности, Комиссия отмечает следующее.

Как было указано ранее, в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчика руководствуются принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Предоставленное законом Заказчику право на самостоятельное определение критериев допуска заявок к участию в закупочной процедуре направлено на предоставление ему возможности выбора потенциального контрагента, наиболее полно отвечающего предъявляемым требованиям, а потому способного в наиболее короткие сроки обеспечить заказчика необходимыми ему качественными товарами, работами или услугами. В то же самое время, такое право заказчика не является безусловным и безграничным и оканчивается тогда, когда вместо выбора наилучшего контрагента по объективным показателям такое право используется для целей искусственного сокращения количества участников закупки.

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.

Установление рассматриваемых 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 пункте 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», утвержденного 16.05.2018 Президиумом Верховного Суда Российской Федерации разъяснено, что уменьшение числа участников закупки в результате предъявления к ним требований само по себе не является нарушением принципа равноправия, если такие требования предоставляют заказчику дополнительные гарантии выполнения победителем закупки своих обязательств и не направлены на установление преимуществ отдельным лицам либо на необоснованное ограничение конкуренции.

В свою очередь, обоснованность ограничения конкуренции посредством установления спорных требований в документации должна быть доказана со стороны заказчика, как равно и невозможность проведения закупки без предъявления соответствующего требования непосредственно к участнику закупки.

Как отмечено в постановлении Арбитражного суда Московского округа от 17.09.2015 по делу № А40-195614/14, действующим 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.

В настоящем случае каких-либо доказательств наличия у заказчика объективной необходимости в установлении таких требований Комиссией не установлено.

Вместе с тем, оценивая спорные требования, следует признать, что критериям объективности и нормативности они не соответствуют.

При этом сам по себе предмет закупки не может являться отступлением от установленных пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках запретов. Исходя из предусмотренного статьей 1 ГК РФ принципа равенства участников гражданских правоотношений, статус заказчика, сфера его деятельности, а равно особенности предмета закупки не могут обуславливать введение ограничивающих конкуренцию требований.

Отказ потенциальных участников от предоставления испрашиваемых Заказчиком документов будет являться непреодолимым препятствием для участника Закупки в подаче заявки, поскольку, как уже было упомянуто ранее, отсутствие таких документов является основанием к отклонению заявки участника закупки.

При этом Комиссия обращает внимание, что спорные требования могут являться оценочными (с приданием им большего веса в присваиваемых баллах) либо предъявляться к исполнителю договора по результатам проведения соответствующей закупочной процедуры, объявленной среди лиц, прошедших предварительный квалификационный отбор, поскольку обратное приведет к необоснованному исключению из числа участников закупки лиц, способных

исполнить взятые на себя обязательства по контракту, но лишенные возможности представить требуемые документы именно на этапе подачи заявок.

При этом, следует отметить, что желание Заказчика в выборе надежного контрагента не может обуславливать правомерность установления заказчиком спорных требования в закупочной документации на стадии подачи и рассмотрения заявок.

В связи с чем антимонопольный орган полагает избыточным установление спорных требований как по его содержанию, так и по порядку их реализации, поскольку заказчик в документации указал на необходимость предоставления спорных документов непосредственно на этапе подачи заявок.

При таких обстоятельствах, учитывая, что Заказчиком в Закупочной документации предъявлены обязательные требования, исключающие участие лиц, не отвечающих хотя бы одному из установленных требований в рамках лота, в котором такие лица намеревались принять участие, Комиссия приходит к выводу о том, что Заказчик в Закупочной документации предъявил требования, которые ограничивают конкуренцию.

При этом факт того, что рассматриваемая процедура проводится в форме предварительного квалификационного отбора, по результатам которого не заключается договор, и его проведение направлено на отбор субъектов, наиболее полно отвечающих потребности Заказчика, для включения в соответствующий реестр квалифицированных организаций Заказчика, не может являться основанием для легализации подобных, ограничивающих конкуренцию, требований, поскольку соответствие одновременно всем рассматриваемым критериям на этапе подачи заявки может подтвердить только узкий круг потенциальных участников. В свою очередь, в последующем Заказчик будет иметь возможность закупать, являющиеся предметом Закупки, услуги среди субъектов, прошедших квалификационный отбор, доступ к участию в котором был ограничен Заказчиком спорными требованиями.

На основании изложенного Комиссия усматривает в действиях Заказчика нарушения требований пункта 2 части 1 статьи 3, пунктов 2, 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках, пункта 5 раздела 5 Положения о закупках.

Относительно требования о том, что участник должен находиться в Топ-30 рейтинга крупнейших оценочных организаций по итогам 2019 года RAEX* - <https://raex-a.ru/rankingtable/appraising/2019/main> Комиссия отмечает следующее.

Заказчик вправе самостоятельно устанавливать требования к претендентам, условиям допуска к участию, к составу их заявок, перечню документов, представляемых претендентами для подтверждения их соответствия установленным в документации требованиям, то он обязан, в первую очередь, при формировании таких требований руководствоваться принципами провозглашенными Законом о закупках.

При этом не допускается установление требований к участникам, приводящих к ограничению числа участников закупки.

Таким образом, Заказчик вправе определить в качестве требований к участникам наличие у участника закупки рейтинга надежности российского рейтингового агентства, в случае, если установление такого критерия не приведет к ограничению числа участников закупки.

При этом все рейтинговые агентства занимаются аналогичной деятельностью по оценке финансовой устойчивости организаций и имеют равный статус аккредитованных Центральным Банком Российской Федерации (далее — ЦБ), заказчику необходимо установить требование таким образом, чтобы учитывать в целом все аккредитованные ЦБ рейтинги.

Так, кредитные рейтинговые агентства устанавливают одинаковую и сопоставимую национальную рейтинговую шкалу (B, BB, BBB, A, AA, AAA – высший рейтинг) и оценивают одинаковый предмет (финансовую устойчивость организации – резидента РФ), утверждают схожую методологию оценки финансовой устойчивости и присвоения кредитных рейтингов организациям, соответствие законодательству которой проверяется Банком России при аккредитации.

Комиссия отмечает, что Заказчиком установлено требование, в рамках которого оценивается исключительно рейтинги, присвоенные рейтинговым агентством ЭкспертРА, без учета иных аккредитованных Банком России рейтинговых агентств: АКРА (АО), ООО «НРА», ООО «НКР», что исключает возможность принятия участия в процедуре лица, располагающего необходимым рейтингом финансовой надежности, выданным иной рейтинговой компанией.

Заказчиком при этом не представлено обоснования того, чем указанный рейтинг является более объективным по сравнению с рейтинговыми агентствами АКРА (АО), ООО «НРА», ООО «НКР».

С учетом того, что все рейтинговые агентства занимаются аналогичной деятельностью по оценке финансовой устойчивости организаций и имеют равный статус аккредитованных ЦБ РФ, Комиссия приходит к выводу об обоснованности доводов жалобы, поскольку фактически установленное требование ограничивает в возможности принять участие в процедуре тем лицам, которые имеют сопоставимую оценку финансовой устойчивости, при этом, выданную иным рейтинговым агентством.

Таким образом, Комиссия усматривается в действия Заказчика несоблюдение требований пункта 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках, а также пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках.

Резюмируя изложенное, Комиссия приняла решение о признании обоснованной

жалобы Заявителя на действия Заказчика.

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

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «РОВЕР групп» (ИНН: 7709604990) на действия АО Почта России» (ИНН: 7724490000) при проведении Закупки обоснованной.
2. Установить в действиях АО Почта России» нарушение части 1 статьи 3, пунктов 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках.
3. Выдать АО Почта России» обязательное к исполнению предписание об устранении выявленных нарушений.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия.

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № 077/07/00-6413/2021 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

20.04.2021 г. Москва

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

Председателя Комиссии:

руководствуясь пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании вынесенного решения от 20.04.2021 по делу № 077/07/00-**6413/2021**,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

АО «Почта России» (далее — Заказчик) устранить нарушения, допущенные при

проведении предварительного квалификационного отбора в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по оценке рыночной и ликвидационной стоимости имущества для нужд АО «Почта России» с кадастровой стоимостью каждого из объектов оценки _____ млн. рублей (реестровый № 32110003902) (далее – Закупка), а именно:

1. Заказчику отменить **протокол** подведения итогов предварительного квалификационного отбора в электронной форме № 32110003902 **от 29.03.2021**;
2. Заказчику назначить новую дату рассмотрения заявок и подведения итогов Закупки;
3. Заказчику пересмотреть заявки участников Закупки с учетом принятого решения от 20.04.2021 по делу № 077/07/00-**6413/2021**;
4. Заказчику не позднее трех дней со дня совершения действий, указанных в пунктах 1-3 настоящего предписания, разместить в единой информационной системе (www.zakupki.gov.ru) информацию о совершении действий, указанных в пунктах 1-3 настоящего предписания;
5. Заказчику завершить проведение Закупки в соответствии с требованиями действующего законодательства в сфере закупок, Положения о закупках,
6. Заказчику надлежит исполнить настоящее предписание в срок **до 01.06.2021**;
7. Заказчику надлежит сообщить в адрес Московского УФАС России об исполнении настоящего предписания в срок **до 04.06.2021** с приложением подтверждающих документов.

Настоящее предписание может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание:

1. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность.
2. Привлечение к ответственности, предусмотренное законодательством, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.