

РЕШЕНИЕ

по делам №№ 077/07/00-4001/2022, 077/07/00-4094/2022 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

18.03.2022 г. Москва

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

при участии посредством видеоконференцсвязи представителей ООО ЧОО «МЕДВЕДЬ», ОАО «РЖД»,

рассмотрев жалобы ООО ЧОО «МЕДВЕДЬ» (далее — Заявитель) на действия ОАО «РЖД» (далее — Заказчик) при проведении открытых конкурсов в электронной форме № 200/ОКЭ-ЦМ/22 и № 1316/ОКЭ-ЦМ/21 на право заключения договора оказания услуг по осуществлению мер, направленных на сохранность материального имущества, находящегося на территориях и внутренних помещениях Приволжской дирекции и Юго-Восточной дирекции (реестровый №32211172292, 32211172319, далее — Закупки),

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 поступили жалобы Заявителя на действия Заказчика при проведении Закупок.

Поскольку доводы жалоб Заявителя носят идентичный характер, Комиссия посчитала возможным объединить дела №№ 077/07/00-4001/2022, 077/07/00-4094/2022 для совместного рассмотрения.

Стороны относительно совместного рассмотрения жалоб не возражали.

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.

Согласно доводам жалобы, нарушение со стороны Заказчика при проведении закупочной процедуры выразилось в ненадлежащем формировании Закупочной документации, в частности в установлении критерия «Квалификация персонала», в соответствии с которым к учету при оценке принимается квалификация персонала в регионах оказания услуг.

Заказчик с доводами жалобы не согласился, представил письменные возражения.

Проверив обоснованность доводов, приведенных в жалобах, в возражениях на них и в выступлениях присутствовавших на заседании представителей участвующих в деле лиц, изучив материалы дел, Комиссия приходит к следующим выводам.

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

В силу части 2 статьи 2 Закона о закупках положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках Заказчик при осуществлении закупочной процедуры должен руководствоваться принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

В соответствии с пунктом 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о

конкурентной закупке должны быть указаны критерии оценки и сопоставления заявок на участие в такой закупке.

Согласно части 6 статьи 3 Закона о закупках заказчик определяет требования к участникам закупки в документации о конкурентной закупке в соответствии с положением о закупке. Не допускается предъявлять к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора требования и осуществлять оценку и сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о закупке. Требования, предъявляемые к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора, критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, установленные заказчиком, применяются в равной степени ко всем участникам закупки, к предлагаемым ими товарам, работам, услугам, к условиям исполнения договора.

25.02.2022 Заказчик на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru>) (далее – ЕИС) разместил информацию о проведении Закупок.

Согласно пункта 2.2 Приложения 1.4 Закупочной документации оспариваемых процедур «Критерии и порядок оценки», при оценке критерию «Квалификация персонала» учитывается количество персонала в регионах оказания услуг (предусмотренных пунктом 4 Приложения 1.1. конкурсной документации), указанное в сведениях о работниках, допущенных к охранной деятельности (форма сведений о квалифицированном персонале участника приложения № 1.3 конкурсной документации) и подтвержденное документами, указанными в пункте 2 приложения № 1.4. к конкурсной документации.

Комиссией установлено, что в соответствии с пунктом 4 Технического задания процедуры № 32211172319 (Приложение № 1.1 к Закупочной документации) местом оказания услуг являются следующие регионы: Воронежская область (г. Воронеж, г. Лиски, г. Борисоглебск), Липецкая область (п. Телегино, г. Елец, г. Липецк), Тамбовская область (г. Тамбов, п. Строитель), Пензенская область (ст. Тащиловка), Белгородская область (г. Белгород, г. Валуйки), Саратовская область (г. Балашов).

В соответствии с пунктом 4 Технического задания процедуры № 32211172292 (Приложение № 1.1 к Закупочной документации) местом оказания услуг являются следующие регионы: Волгоградская область (г. Волгоград, г. Камышин, г. Волжский, п. Качалино), Саратовская область (г. Саратов, г. Балаково, г. Энгельс).

В пункте 2 Технического задания оспариваемых процедур также определено, что услуги оказываются в том числе, на объектах складского назначения, грузовых дворах.

Пунктом 1.2 Закупочной документации оспариваемых процедур установлено, что предметом закупки является оказание услуг по осуществлению мер, направленных на сохранность материального имущества, находящегося на территориях и внутренних помещениях Приволжской дирекции.

Пунктом 4 Технического задания оспариваемых процедур также установлены условия оказания услуг: «Перечень охраняемого Имущества, указывается в

задании на охрану Имущества в соответствии с формой приложения № 8 к договору, который формируется исходя из мест оказания услуг, указанных в техническом задании. По каждому Объекту оформляется перечень охраняемого Имущества, в отношении которого оказываются услуги, составленный по форме приложения № 6 к договору».

Комиссия отмечает, что Заказчик самостоятельно определил в соответствии со своими потребностями места оказания услуг, кроме того, весь вышеуказанный перечень регионов и населенных пунктов является исчерпывающим и закрытым, поскольку в закупочной документации указаны определенные области и определенные населенные пункты, входящие в соответствующую область, в которых необходимо оказать услуги по объекту закупки.

В связи с этим, доводы Заявителя о неконкретном и не исчерпывающем перечне регионов и населенных пунктов расположения имущества не находят своего подтверждения.

В обоснование довода жалобы о неправомерности критерия «Квалификация персонала», в соответствии с которым к учету при оценке принимается квалификация персонала в регионах оказания услуг Заявитель пояснил, что обладает достаточными кадровыми ресурсами для оказания услуг, а также имеет возможность командировки сотрудников в регионы оказания услуг.

Таким образом, по мнению Заявителя, оценка Заказчиком персонала только в регионах оказания услуг является ограничивающим конкуренцию.

На заседании Комиссии Заказчик пояснил, что предоставление информации о наличии персонала в регионах оказания услуг не является обязательным, поскольку ОАО «РЖД» не устанавливает наличие квалифицированного персонала в регионах оказания услуг в качестве требования к допуску участника, не устанавливает требований по количеству персонала.

Таким образом, данное требование установлено в качестве оценочного критерия, в случае отсутствия информации о регионе фактического проживания персонала в форме сведений о квалифицированном персонале участника, заявка участника не будет отклонена Заказчиком по указанным основаниям.

Также Заказчик на заседании Комиссии указал, что учет количества персонала в регионах оказания услуг при оценке заявки участника по критерию «Квалификация персонала» обусловлен тем, что согласно пункту 4 Технического задания оспариваемых процедур срок начала оказания услуг - с момента заключения договора, но не ранее 1 апреля 2022 г., по 31 декабря 2022 г. Таким образом, с учетом времени, необходимого для подведения итогов закупки и заключения договора по ее итогам, исполнитель должен приступить к оказанию услуг в кратчайшие сроки после заключения договора.

При этом срочность закупки обусловлена расторжением с 01.04.2022 договора № 60/АОЭ-ЦМ/20/1/1 от 29.12.2020 г., заключенного по результатам аукциона с ограниченным участием в электронной форме 5 № 60/АОЭ-ЦМ/20 на право заключения договора оказания услуг по охране имущества, находящегося на территориях и внутренних помещениях Приволжской дирекции. Таким образом, поскольку в период 01.04.2022 года до момента заключения договора услуги

специализированной охраны заказчику оказываться не будут, Заказчик заинтересован в скорейшем заключении договора и выставлении постов охраны на своих объектах.

В свою очередь, Комиссия считает необходимым отметить, что согласно пункту 4 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» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.05.2018), указано, что использование заказчиком оценочных критериев выбора поставщика не является нарушением, если эти критерии носят измеряемый характер и соответствие участника закупки названным критериям может быть установлено объективно.

Согласно части 6 статьи 3 Закона о закупках заказчик самостоятельно определяет требования к участникам закупки в документации о конкурентной закупке в соответствии с положением о закупке.

Как отмечается в определении Верховного суда РФ от 31.07.2017 № 305-КГ17-2243, Закон о закупках не содержит конкретных правил и критериев относительно требований, устанавливаемых заказчиком к участникам закупки. Осуществляя организацию и проведение закупки, заказчики руководствуются требованиями законодательства в сфере закупок и положением о закупках, разработанным самостоятельно с учетом потребностей конкретного заказчика.

В частности, порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупок) и условия их применения устанавливаются заказчиками самостоятельно путем принятия Положения о закупке.

Таким образом, заказчикам предоставлено право сформировать свою систему закупок в зависимости от особенностей осуществления деятельности, установив при необходимости дополнительные требования к участникам закупки.

Данное право на разработку и утверждение Положения о закупке согласуется с целями и задачами Закона о закупках, направленными в первую очередь на выявление в результате закупочных процедур лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, удовлетворения потребности заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности.

В отличие от закупок, осуществляемых в рамках контрактной системы для обеспечения государственных и муниципальных нужд, первоочередной целью Закона о закупках является создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности (часть 1 статьи 1 Закона о закупках).

При этом, согласно пункту 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о конкурентной закупке должны быть указаны критерии оценки и сопоставления

заявок на участие в такой закупке.

В свою очередь Комиссия отмечает, что установление в документации о проведении закупки критериев оценки не ограничивает право хозяйствующих субъектов на участие в процедуре закупки, а преследует цель определения лучшего предложения в рамках проводимой Заказчиком процедуры закупки.

Положения действующего законодательства Российской Федерации не закрепляют перечень критериев оценки, которые могут быть применены при проведении конкурса, и не устанавливают обязательного для применения всеми заказчиками порядка проведения оценки заявок.

При таких обстоятельствах, действующее законодательство Российской Федерации предоставляет Заказчику право на формирование такого порядка оценки и сопоставления заявок, которое он счел необходимым для выявления лучших условий исполнения договора, заключаемого по результатам проведения конкурентной процедуры, в связи с чем, Заказчик на свое усмотрение определяет критерии оценки заявок и порядок проведения такой оценки.

Следовательно, Заказчик при осуществлении конкурентной процедуры наделен правом самостоятельного формирования порядка оценки заявок по критериям, определения их содержания, значимости, при условии, что такой порядок не повлечет за собой ограничение конкуренции.

Согласно правовой позиции, изложенной в пункте 6 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 года N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц", утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.05.2018 года, 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.

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 настоящем случае, установленные Заказчиком критерии оценки в равной мере применяется ко всем участникам закупки, и, следовательно, не приводят к исключению из числа участников закупки хозяйствующих субъектов по причинам, не связанным с обеспечением удовлетворения потребностей заказчика. 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.

Указанная правовая позиция изложена в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 10.03.2022 N 305-ЭС21-21513 по делу N А40-265434/2020.

Комиссия также отмечает, что непредставление таких документов не влечет отклонение заявки.

Не являясь условием допуска к участию, данные документы учитываются Заказчиком в рамках оценочной стадии.

На основании изложенного, Комиссия приходит к выводу о том, что наличие у участника квалифицированного персонала в регионах оказания услуг отвечает потребности заказчика и не влияет на допуск участника к участию в закупке, а только подлежит оценке по вышеуказанному критерию в целях выявления лучших условий исполнения договора, заключенного по результатам проведения закупки.

Комиссия обращает внимание, что оспариваемый критерий оценки заявок применяется в равной степени ко всем участникам закупки, является измеряемым, содержит установленную формулу оценки и позволяет заказчику выявить наилучшее предложение от участников конкурса и минимизировать риски ненадлежащего исполнения обязательств по договору, заключаемому по итогам конкурса.

Позиция антимонопольного органа подтверждается судебной практикой, в частности, в пункте 32 Обзора судебной практики Верховного суда Российской Федерации № 3, утвержденного Президиумом Верховного суда Российской Федерации 10.11.2021 указано, что Законом о закупках заказчиком предоставлено право сформировать свою систему закупок в зависимости от особенностей осуществления деятельности, установив при необходимости дополнительные требования к участникам закупки, направленные в первую очередь на выявление в результате закупочных процедур лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, удовлетворения потребности заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности. При этом 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.

Таким образом, установление в закупочной документации критериев оценки заявок, которые позволяют заказчику в ходе проведения закупочной процедуры выявить лицо, которое будет в наибольшей степени удовлетворять потребностям заказчика, не может рассматриваться как ограничение конкуренции и нарушение требований Закона о закупках.

При этом Комиссией установлено, что на участие в Закупке с реестровым номером 32211172292 подано 6 заявок, что также свидетельствует об отсутствии ограничения конкуренции. Закупка с реестровым номером 32211172319, отменена

Заказчиком 11.03.2022.

Действительных доказательств, подтверждающих нарушение прав Заявителя указанными положениями Закупочной документации и факт ограничения конкуренции Заявителем Комиссии не представлено.

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 помимо субъективной оценки таких действий не представлено.

С учетом изложенного, на основе всестороннего исследования, оценки фактических обстоятельств и доказательств по делу в их совокупности и взаимосвязи Комиссия приходит к выводу, Комиссия приходит к выводу необоснованности доводов жалоб.

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

РЕШИЛА:

- 1. Признать жалобы ООО ЧОО «МЕДВЕДЬ» (ИНН 2618020363, ОГРН 1092650002345) на действия ОАО «РЖД» (ИНН 7708503727, ОГРН 1037739877295) при проведении Закупок необоснованными.**
- 2. Снять ограничения на размещение Закупок, наложенные письмами Московского УФАС России 15.03.2022 № НП/14003/22, от 16.03.2022 № НП/14164/22.**

Настоящее решение может быть обжаловано в Арбитражном суде в течение трех месяцев со дня его выдачи.