

Филиал ПАО «МРСК Центра» -
«Белгородэнерго»

ул. Преображенская, 42,

г. Белгород, 308000

ООО «Южная Техническая
Компания»

ул. Нансена, 87, г. Ростов-на-Дону,
344000

РЕШЕНИЕ

г. Белгород

Резолютивная часть решения оглашена 21.12.2016

В полном объеме решение изготовлено 26.12.2016

Комиссия Белгородского УФАС России по рассмотрению жалоб в порядке, предусмотренном ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее соответственно — Комиссия; Закон о защите конкуренции) в составе:

с участием представителя организатора закупки - Филиал ПАО «МРСК Центра» - «Белгородэнерго» (доверенность в материалах дела), в отсутствии представителя заявителя (уведомлен надлежащим образом),

руководствуясь ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, рассмотрев материалы дела № 479-16-И по жалобе ООО «Южная Техническая Компания» на действие организатора закупки – заказчика филиала ПАО «МРСК Центра» - «Белгородэнерго» при проведении открытого запроса предложений на право заключения Договора на поставку высокочастотных заградителей для нужд ПАО «МРСК Центра» (филиала «Белгородэнерго»), размещено на электронной площадке ПАО «Россети» etp.rosseti.ru, на сайте zakupki.gov.ru (извещение № 31604287466).

установила:

В Белгородское УФАС России поступила жалоба ООО «Южная Техническая Компания» на действие организатора закупки – заказчика филиала ПАО «МРСК Центра» - «Белгородэнерго».

Из жалобы следует, что ООО «Южная Техническая Компания» принимала участие в открытом запросе предложений, размещенном на электронной площадке ПАО «Россети» (извещение № 31604287466).

Одним из требований п. 2.1 технической документации у продукции, в указанном запросе предложений, являлось наличие обязательной аттестации в аккредитованном центре ПАО «Россети».

02.12.2016 закупочной комиссией по подведению итогов были отклонены заявки четырех участников из пяти по причине отсутствия аттестации ПАО «Россети». Запрос предложений признан не состоявшимся. В этот же день на электронной площадке ПАО «Россети» был выставлен новый запрос предложений, который является переторжкой прошедшего запроса предложений.

По мнению заявителя, установление требования о наличии обязательной аттестации в аккредитованном центре ПАО «Россети» ограничивает круг потенциальных участников закупки.

Организатором закупки представлены письменные возражения на жалобу из которых следует следующие.

В представленной позиции по жалобе Заявитель указывает на необоснованность включения в техническую документацию к продукции требования о наличии обязательной аттестации в аккредитованном центре ПАО «Россети».

Полагаем, что жалоба Заявителя не подлежит рассмотрению вследствие следующих обстоятельств.

03.11.2016 - процедура «Открытый запрос предложений на право заключения Договора на поставку высокочастотных заградителей для нужд ПАО «МРСК Центра» (филиала «Белгородэнерго»)» объявлена на торговой площадке Россети №31604287466.

22.11.2016 - прием заявок окончен.

02.12.2016 - Торги признаны не состоявшимися, в соответствии с п.3.9.1.(г) закупочной документации «Запрос предложений признается несостоявшимся в случае, если принято решение о допуске только одного Участника», поскольку после проведения отборочной стадии осталась только одна Заявка, удовлетворяющая требованиям закупочной документации (протокол заседания Закупочной комиссии по подведению итогов закупочной процедуры № 0357-БЕ-16).

При этом при подведении итогов закупочной процедуры Заявка Заявителя жалобы была отклонена по четырем основаниям. (п. 3.3.8.3 а) «Участник не включил в состав Заявки заверенную Участником либо нотариусом копию устава в действующей редакции (для

юридических лиц)»; п. 3.3.8.3 б) «Участник не включил в состав Заявки копию выписки из Единого государственного реестра юридических лиц», п. 3.3.8.3 л «Участник не включил в состав Заявки копии годовой бухгалтерской отчетности за последний отчетный год с отметкой инспекции Федеральной налоговой службы», п. 4.3 «Предложение Участника не соответствует Техническому заданию Заказчика», а именно п.2.1 технического задания "Продукция должна пройти обязательную аттестацию в аккредитованном Центре ПАО "Россети").

В своей же жалобе Заявитель ссылается на неправомерные по его мнению действия Общества в части отклонения только лишь по одному из четырех оснований, соглашаясь с остальными тремя.

По вопросу правомерности включения в техническую документацию к продукции требования о наличии обязательной аттестации в аккредитованном центре ПАО «Россети» организатор закупки поясняет следующее.

Указания на конкретные нормативные акты о запрете включения в техническую документацию вышеуказанных требований жалоба Заявителя не содержит.

При этом Общество руководствуется следующими правовыми актами, регламентирующими целесообразность и порядок проведения аттестации оборудования, технологий, материалов и систем, которые не признаны недействительными или нарушающими антимонопольное законодательство в установленном порядке:

1. Федеральным законом «О техническом регулировании» № 184-ФЗ от 27.12.2002 года;
2. Решением Совета директоров ОАО «МРСК Центра» (Протокол от 28.12.2013 г № 31/13) и Приказом ОАО «МРСК Центра» от 28.01.2014 № 22-ЦА «Об утверждении Положения ОАО «Россети» о единой технической политике в электросетевом комплексе».
3. Решением Правления ОАО «Россети» от 31.03.14 № 225пр/2 об утверждении:
 3. Порядка проведения аттестации оборудования, материалов и систем в электросетевом комплексе на электросетевых объектах ДЗО ОАО «Россети»;
 3. Методики ОАО «Россети» проведения аттестации оборудования, материалов и систем в электросетевом комплексе.

Доказательств того, что действия ПАО «МРСК Центра» по непосредственному проведению аттестации оборудования препятствуют осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам, и такие действия ПАО «МРСК Центра» приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции Заявителем не представлено.

Вышеуказанное Положение ОАО «Россети» о единой технической политике в электросетевом комплексе (далее - Положение ОАО «Россети») определяет совокупность взаимосвязанных технических требований, дополняющие действующие нормативные документы, акцентирует внимание на наиболее прогрессивных технических решениях, задает перечень и границы применения тех или иных технических решений, оборудования и технологий, направленных на повышение технического уровня процессов передачи, преобразования и распределения электроэнергии, процессов управления, эксплуатации и развития электросетевого комплекса.

Система аттестации в электросетевом комплексе является внутренней системой проверки качества закупаемого оборудования, технологий и материалов, эффективным инструментом реализации Единой технической политики в электросетевом комплексе, направленной на повышение надежности Единой энергетической системы (раздел 5.2 Положения).

Таким образом, система аттестации является самостоятельным элементом внутренней проверки качества закупаемого оборудования, и не подменяет собой:

систему организации закупок материально-технических ресурсов и оборудования, работ и услуг (расширение критериев отбора и оценки товаров и работ с передовыми научно-техническими разработками для обеспечения баланса надежности, стоимости, простоты и экономичности в эксплуатации; выстраивание отношений с производителями оборудования для получения возможности влияния на дальнейшее совершенствование закупаемых товаров; определение поставщиков наиболее эффективного и качественного оборудования и услуг при оптимальной стоимости);

систему нормативно-технической базы (стандарты организации, охватывающие процессы подтверждения соответствия при выборе и закупке оборудования, при его эксплуатации, техническом обслуживании, диагностике и ремонте, методы подтверждения соответствия при приемке оборудования, и в процессе эксплуатации, а также при сертификации);

систему контроля конкурсной документации на выполнение проектно-исследовательских, строительно-монтажных работ и поставку оборудования, технико-коммерческих предложений участников конкурсов на право поставки оборудования, технологий и материалов, при осуществлении эксплуатационной и ремонтной деятельности.

Система аттестации осуществляется в соответствии с Межгосударственным стандартом «Верификация закупленной продукции. Организация проведения и методы контроля» (ГОСТ 24297-2013), которым определены основные требования к организации, порядку

проведения и оформлению результатов верификации закупленной продукции, поступающей от поставщика к потребителю.

Названным стандартом предусматривается:

проведение верификации продукции с целью проверки соответствия качества продукции установленным требованиям и предупреждения запуска в производство или эксплуатацию несоответствующей продукции (пункт 5.1);

в случае необходимости для верификации продукции могут привлекаться специалисты сторонних организаций на договорной основе с определением условий и обязанностей сторон по проведению верификации продукции (пункт 5.2);

номенклатуру закупаемой продукции, подлежащей верификации, контролируемые параметры и свойства, вид контроля и его объем следует определять исходя из стабильности качества продукции поставщиков, результативности их систем менеджмента качества, важности данного параметра (пункт 5.4);

решение о необходимости введения, ужесточения, ослабления или отмены верификации закупленной продукции принимает потребитель на основании особенности, характера и назначения продукции или результатов верификации данной или аналогичной продукции за прошедший период времени, или результатов использования готовой продукции у потребителя (пункт 5.13).

Правовые различия сертификации и аттестации содержатся в Межгосударственном стандарте «Система государственных испытаний продукции. Испытания и контроль качества продукции. Основные термины и определения» (ГОСТ 16504-81), согласно которому:

аттестационные испытания - испытания, проводимые для оценки уровня качества продукции при ее аттестации по категориям качества (пункт 51);

сертификационные испытания - контрольные испытания продукции, проводимые с целью установления соответствия характеристик ее свойств национальным и (или) международным нормативно-техническим документам (пункт 52).

Таким образом, на этапе сертификации выявляется соответствие товаров и услуг национальным стандартам, предварительным национальным стандартам, стандартам организаций, сводам правил, системам добровольной сертификации, а на этапе аттестации определяется возможность и целесообразность их использования на объектах электросетевого хозяйства путем применения дополнительных испытаний и экспертиз для оценки и контроля качества поставляемых товаров и услуг в соответствии с условиями договоров.

Процедура сертификации продукции подтверждается необходимыми документами соответствия, оформленными в порядке, установленном Федеральным законом от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее - Закон № 184-ФЗ). Процедура аттестации не является дублирующей формой оценки соответствия, а представляет собой систему верификации продукции с целью проверки соответствия качества продукции установленным требованиям и предупреждения запуска в эксплуатацию несоответствующей продукции.

Такое же понимание правовой природы аттестации содержится в разделе 5.2 Положения о единой технической политике, согласно которому система аттестации применяется в дополнение к системе подтверждения соответствия согласно Закону № 184-ФЗ.

Как указывалось выше, в соответствии ГОСТ 24297-2013 верификация закупаемой продукции может производиться как непосредственно сотрудниками потребителя, так и в случае необходимости специалистами сторонних организаций.

Согласно Методике проведения аттестации оборудования, материалов и систем в электросетевом комплексе, утвержденной Решением Правления ОАО «Россети» от 31 марта 2014 года № 225пр/2:

аттестация проводится на добровольной основе путем подачи заявки в ОАО «Россети» (пункт 1.5.4);

функции заказчика аттестации, включая формирование аттестационных комиссий, выбор исполнителя аттестации, осуществляется ОАО «Россети» (пункт 3.3).

При этом комиссионный вариант аттестации не является единственным, поскольку согласно главы 5 названной Методики проведения аттестации оборудования, технологий, материалов и систем в электросетевом комплексе у заявителя имеется право альтернативного выбора в виде подачи в ОАО «Россети» декларации - документа, в котором подтверждаются параметры и функции поставляемого оборудования, а также ответственность за последствия поставки не соответствующего требованиям оборудования.

Таким образом, аттестация является элементом проверки при приемке продукции для внутреннего контроля качества поставляемой продукции в соответствии с техническими условиями заключенного договора, а не на стадии допуска участников закупочных процедур к торгам. На стадии оценки и сопоставления заявок наличие аттестации рассматривается закупочными комиссиями, как один из оценочных критериев, увеличивающих предпочтительность предложений конкретного участника с точки зрения надежности исполнения сроков и условий поставки продукции по договору.

Положением о закупках предусмотрено привлечение технических специалистов и экспертов для обеспечения внешнего контроля за проведением закупки именно на стадии оценки и сопоставления заявок (пункт 9.1.8).

В последнем случае аттестация, как проверка качества поставляемого оборудования, имеет все признаки контроля качества продукции в виде входного контроля, который в соответствии с ГОСТ 16504-81 определяется как контроль продукции поставщика,

поступившей к потребителю или заказчику и предназначенной для использования при изготовлении, ремонте или эксплуатации продукции (пункты 82, 100).

Наличие в закупочной документации и договорах требований о том, что поставка товара считается выполненной после доставки продукции, монтажа, первичной аттестации в соответствии с техническими требованиями, проверки исправности и передачи технических и иных обязательных документов не противоречит статье 17 Закона о конкуренции, так как не создает препятствий к осуществлению экономической деятельности хозяйствующими субъектами, не приводит к ограничению конкуренции и не направлено на ограничение доступа к участию в конкурсе.

В этой связи наличие в ПАО «МРСК Центра» добровольной возможности проверки качества оборудования до момента объявления конкретной закупочной процедуры (в том числе на стадии проектирования и запуска оборудования в производство) позволяет любой организации, с одной стороны, снять ограничения для выпуска инновационных видов продукции и применения новых технологий производства для вхождения их на рынок, помимо поставки оборудования, соответствующего существующим требованиям, а с другой стороны, сформировать более конкурентно выгодные предложения для участия в конкретных закупках по качеству и срокам исполнения обязательств по договорам.

Подобная мера внедрения ПАО «МРСК Центра» широко используемой в мировой практике возможности предварительной приемки части работ позволяет потенциальным участникам осуществить планирование своей коммерческой деятельности, сформировать надежный портфель заказов, осуществить своевременную закупку оборудования и материалов, а в случае необходимости заблаговременно разместить у изготовителей заказы на производство сложного и дорогостоящего оборудования.

Руководствуясь общими нормами гражданского законодательства, а также необходимостью обеспечения безопасного и бесперебойного функционирования энергосистемы в порядке реализации своих гражданских прав, ПАО «МРСК Центра» предлагает участникам гражданского оборота принять участие в торгах на право заключения договора на тех условиях, которые считает приемлемыми как для представляемых им общественных интересов по передаче электроэнергии, так и для своих коммерческих интересов.

В данном случае, необходимо руководствоваться нормами Федерального закона от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (статьи 28 и 38), Стратегией развития электросетевого комплекса Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 года № 511-р, требующими от субъектов электроэнергетики обеспечить надежность и качество электроснабжения в соответствии с требованиями технических регламентов и иными обязательными требованиями.

При этом в полном объеме названные требования распространяются на товары, работы и услуги, оказываемые привлеченными организациями.

Исходя из этого, определять потребность ПАО «МРСК Центра» в том или ином товаре (работе, услуге) - исключительная прерогатива самой организации. Ни контролирующий орган, ни участники закупок не вправе в той или иной форме воздействовать на волю ПАО «МРСК Центра», как заказчика, как не вправе определять и его нужды. ПАО «МРСК Центра» определяет свои нужды в виде комплекса, куда входят как поставка специализированного оборудования, так и ее взаимное соотнесение с другим оборудованием сетевого хозяйства.

Методика аттестации содержит типовые формы и схемы оценки, сроки проведения, четкие критерии применения, является открытой и доступной для ознакомления неопределенного круга лиц.

Таким образом, аттестация ПАО «Россети» является публичной процедурой для всех участников торгово-закупочной процедуры. Данная процедура введена в связи со значительным объемом фальсификата на рынке электротехнической продукции, многочисленных случаев крупных аварий вследствие поставки неиспытанной во всех требуемых режимах продукции.

Порядок аттестации размещен в открытом доступе на официальном сайте ПАО «Россети» по адресу <http://www.rosseti.ru/investment/science/attestation/>.

При проведении аттестации оборудования проверяются только требования действующих нормативно-технических документов по различным характеристикам, в т.ч. устойчивости к электростатическим, динамическим нагрузкам, оценку взрыво- пожаробезопасности, сейсмической устойчивости (при необходимости) и т.д. Производители оборудования в представляемых на торгово-закупочную процедуру документах не приводят полный спектр всех необходимых документов по испытаниям и измерениям. В связи с чем, сделать полноценный вывод без проведения предварительной аттестации о качестве изделий не представляется возможным.

Высокочастотные заградители являются элементом воздушных линий электропередачи 110 кВ - самым важным звеном энергосистемы. Данный аппарат присоединен вблизи подстанций и его повреждения во всех случаях приводят к крупным аварийным ситуациям, и в зависимости от режимов работы энергосистемы, к различной степени последствиям с погашением большого числа потребителей. В связи с чем, проведение торгово-закупочной процедуры без проведения аттестации недопустимо.

При этом в Методике (протокол решения Правления от 31.03.2014 № 225пр/2, адрес http://www.rosseti.ru/investment/science/attestation/doc/Methodika_attestacii_protokol_31.03.2014.pdf) сделано исключение для неаттестованного оборудования и указано, что допускается на основании п.1.5.5 Методики допуск неаттестованного оборудования на основании решения Комиссии МРСК Центра, анализирующей соответствие оборудования требованиям нормативно-технической документации. Соответственно, участник закупочной процедуры, зная, что не выполняет требование технического задания обязан был обратиться в комиссию ПАО «МРСК Центра» для допуска своего оборудования к процедуре. Однако Заявитель жалобы, отклоненный в связи с отсутствием аттестации, игнорировал и этот пункт. В связи с чем, был сделан вывод о невозможности применения оборудования ввиду существенных рисков снижения надежности работы энергосистемы филиала Общества- «Белгородэнерго» и рисков обесточения крупных потребителей.

Данные повышенные меры контроля качества закупаемой продукции со стороны ПАО «МРСК Центра» осуществляются в силу объективных обстоятельств.

ПАО «МРСК Центра» в соответствии с Федеральным законом от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» осуществляет деятельность по передаче электрической энергии, обеспечивающей устойчивое снабжение электрической энергией потребителей. Техническое состояние электрических сетей влияет на безопасность и надежность функционирования объектов повышенной опасности, права и законные интересы юридических и физических лиц, обеспечение единства экономического пространства в сфере обращения электрической энергии. В условиях, когда не приняты все технические регламенты, устанавливающие процедуру оценки соответствия продукции и правила проведения сертификации в энергетической сфере, либо в принятых технических регламентах отсутствуют правила проведения испытаний и анализа состояния производства, конкретные требования к характеристикам продукции (например, Технический регламент Таможенного союза «О безопасности низковольтного оборудования»), органы сертификации производят оценку соответствия по собственному усмотрению. При этом отдельные виды продукции подпадают одновременно под действие нескольких технических регламентов, формы и схемы подтверждения одной и той же

продукции не согласованы между собой, что приводит к необходимости сопоставления нескольких документов о соответствии единым требованиям безопасности.

Технические регламенты, как правило, содержат обязательные требования, направленные на обеспечение потребительских свойств продукции, а не на обеспечение безопасности, что приводит к уходу органов сертификации от ответственности за негативные результаты.

В то же время повышение мер контроля Обществом за качеством закупаемой продукции является важнейшей составляющей системы организационных и технических мероприятий, обеспечивающих безопасность людей при функционировании объектов электроэнергетики во исполнение требований федерального законодательства. Подтверждением эффективности применяемых мер является снижение аварийности на объектах филиала с 2012 года по 2015 год на 62,7 процентов.

Важно отметить, что параметры оценки и сопоставления заявок в равной степени предъявлены ко всем участникам конкурса, рассчитаны на широкий круг потенциальных участников конкурса, что соответствует установленным ч. 1. ст. 3 Закона о закупках принципам информационной открытости закупки, отсутствие ограничения доступа к участию в закупке.

Обжалуемые заявителем параметры: «включения в техническую документацию к продукции требования о наличии обязательной аттестации в аккредитованном центре ПАО «Россети»» являются необходимыми для включения в общую шкалу оценки, по причине специфики и особенностей хозяйственной деятельности сетевых организаций по передаче электрической энергии, имеющих узко направленный характер.

Согласно ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 223-ФЗ основными целями его регулирования являются обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, 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.

Следовательно, основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения закупки, является не столько обеспечение максимально широкого круга участников закупки, сколько выявление в результате закупки лица, исполнение договора с которым в наибольшей степени будет отвечать потребностям заказчика (организатора закупки) и целям эффективного использования денежных средств в условиях добросовестной конкуренции.

В связи с этим включение в конкурсную документацию требования о наличии обязательной аттестации в аккредитованном центре ПАО «Россети» нельзя рассматривать как ограничение доступа к участию в конкурсе.

Комиссия, изучив доводы жалобы, материалы дела, выслушав представителей заявителя и организатора торгов, приходит к следующим выводам.

«В соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона 223-ФЗ целями регулирования настоящего Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, указанных в [части 2](#) настоящей статьи (далее - заказчики), в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг (далее также - закупка) для

нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Следовательно, основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения закупки, является не столько обеспечение максимально широкого круга участников аукциона, сколько выявление в результате торгов лица, исполнение договора которым в наибольшей степени будет отвечать потребностям заказчика и целям эффективного использования денежных средств в условиях добросовестной конкуренции ([Постановление](#) Президиума ВАС РФ от 28.12.2010 N 11017/10).

В соответствии с Федеральным законом от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (статьи 28 и 38), Стратегией развития электросетевого комплекса Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 года № 511-р, субъекты электроэнергетики обязаны обеспечить надежность и качество электроснабжения в соответствии с требованиями технических регламентов и иными обязательными требованиями.

Высокочастотные заградители являются элементом воздушных линий электропередачи 110 кв - самым важным звеном энергосистемы. Данный аппарат присоединен вблизи подстанций и его повреждения во всех случаях приводят к крупным аварийным ситуациям, и в зависимости от режимов работы энергосистемы, к различной степени тяжести последствиям.

Повышение мер контроля за качеством закупаемой продукции является важнейшей составляющей системы организационных и технических мероприятий, обеспечивающих безопасность людей при функционировании объектов электроэнергетики во исполнение требований федерального законодательства.

Особые свойства предмета закупки повлияли на установление заказчиком и особых требований о наличии обязательной аттестации в аккредитованном центре ПАО «Россети», как гарантии качества поставляемого товара.

Комиссия учитывает, что указанные требования не носят персонифицированный характер, распространяют свое действие на всех без исключения возможных участников торгов, в связи с чем такие требования нельзя считать необоснованными, создающими препятствия для осуществления предпринимательской деятельности. Доказательств того, что в рассматриваемом случае Общество допустило ограничение конкуренции, материалы дела не подтверждается.

Учитывая изложенное, Комиссия Белгородского УФАС России, руководствуясь ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, **решила** признать жалобу, ООО «Южная Техническая Компания» на действие организатора закупки – заказчика филиала ПАО «МРСК Центра» - «Белгородэнерго» при проведении открытого запроса предложений на право заключения Договора на поставку высокочастотных заградителей для нужд ПАО «МРСК Центра» (филиала «Белгородэнерго»), размещен на электронной площадке ПАО «Россети» etp.rosseti.ru, на сайте zakupki.gov.ru (извещение № 31604287466), необоснованной».

Председатель Комиссии

Члены Комиссии: