

РЕШЕНИЕ

по делу № 1-00-856/77-18 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

14.05.2018 Москва

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

<...>

рассмотрев жалобу АО «Техноформ» (далее также - Заявитель) на действия заказчика - АО «Интер РАО-Электрогенерация» (далее также - Заказчик) при проведении открытого запроса предложений в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по замене и утилизации пропиленгликоля для нужд Джубгинской ТЭС АО «Интер РАО - Электрогенерация» (реестровый № 31806280897) (далее также - 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.

По мнению Заявителя, Заказчиком при оценке заявок участников по результатам переторжки были допущены нарушения основных принципов Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закон о закупках), а именно, принципа информационной открытости, равноправия, справедливости, принципа отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки и целевого и принципа экономически эффективного расходования денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции).

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам указанной 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 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 указанного 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 закупках товаров, работ, услуг (далее - Положение о закупках).

23.03.2018 в ЕИС Заказчиком размещено извещение о проведении Закупки.

В соответствии с извещением о проведении Закупки дата окончания подачи заявок - 30.03.2018, дата рассмотрения заявок - 30.03.2018, дата подведения итогов Закупки - 30.04.2018.

Пунктом 16 извещения о проведении Закупки и пунктом 28.1 Положения о Закупке предусмотрена возможность проведения переторжки.

В соответствии с протоколом закупочной комиссии по проведению процедуры переторжки от 19.04.2018 № 31806280897-

04 закупочная комиссия Заказчика провела процедуру переторжки (регулирования цены), по результатам которой Заявитель предложил цену услу в размере — 16 615 800 руб, а ООО «Научно-производственное предприятие Спецавиа» - 16 942 923 руб.

В соответствии с протоколом заседания закупочной комиссии по выбору Победителя в открытом запросе предложений в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по замене и утилизации пропиленгликоля для нужд Джубгинской ТЭС АО «Интер РАО - Электрогенерация» от 23.04.2018 № 117772/ОЗП-ПВП, Заказчиком принято решение о признании победителем Запроса - ООО «Научно-производственное предприятие Спецавиа».

Комиссия, изучив представленные документы и сведения, установила следующее.

В соответствии с пунктами 12 и 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе:

- критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке;

- порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

Согласно пункту 34.2 Положения о закупках для оценки заявок организатор закупки может в закупочной документации устанавливать следующие критерии:

-цена договора (цена лота);

-расходы на эксплуатацию и ремонт продукции, на использование результатов Продукции;

-качественные, функциональные и экологические характеристики предмета закупок;

-квалификация участников закупки, включая наличие у участника закупки финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, необходимого количества специалистов (работников), определенного уровня квалификации для исполнения договора;

-иные критерии, установленные Закупочной документацией.

Согласно пункту 34 Положения о закупках отборочные критерии, в целях признания Заявок Участников закупки, соответствующими условиям закупки (отклонения Заявок), а также оценочные критерии, в целях сопоставления Заявок Участников закупки и их ранжирования по степени предпочтительности для Заказчика, устанавливаются в Закупочной документации. Победитель закупки определяется Закупочной комиссией в соответствии с критериями оценки и порядком оценки и сопоставления Заявок, установленными в Закупочной документации. Применение критериев к Заявке, а также порядка оценки и сопоставления Заявок, неотраженных в Закупочной документации не допускается.

В соответствии с Положения о закупках перечень критериев оценки, весовые коэффициенты и иная информация о порядке проведения оценки Заявок в отношении конкретной закупки определяются в Закупочной документации.

Таким образом, Заказчик должен установить в закупочной документации критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

Согласно пункту 4.14 Закупочной документации оценка предложений потенциальных участников Закупки осуществляется в рамках отборочной стадии и оценочной стадии.

Согласно пункту 6 «Стадии экспертизы» в рамках отборочной стадии экспертизы осуществляется рассмотрение Заявок по отборочным критериям. Под отборочными критериями понимаются обязательные требования к участникам и их Заявкам, несоответствие которым приводит к отклонению заявки без дальнейшего рассмотрения существа содержащихся в ней технико-коммерческих предложений.

По результатам рассмотрения Заявок каждый эксперт заполняет форму индивидуальной экспертной оценки Заявок по отборочным критериям (Приложение № 3), отмечая соответствие или несоответствие участника и его Заявки отборочным критериям. По организационной экспертизе эксперт заполняет Приложение 7 (обязательно по закупочным процедурам, проводимым в бумажном виде).

Несоответствие Предложения какому-либо отборочному критерию обязательно должно сопровождаться развернутым обоснованием, на основании которого Закупочная комиссия, в дальнейшем, будет рассматривать вопрос об отклонении соответствующей Заявки. В случае выставления оценки «не соответствует» по какому-либо критерию, эксперт должен продолжить оценку данной Заявки по всем остальным критериям.

В соответствии с подпунктом 6.2.1 Закупочной документации, под оценочными понимаются такие критерии, оценки по которым непосредственно участвуют в формировании итоговой оценки предпочтительности Заявок.

На основании результатов оценки заявок на участие в Запросе Эксперты заполняют форму индивидуальной экспертной оценки Заявок (Приложение №4) только по частным критериям, используя единую шкалу экспертной оценки (Приложение №5).

Приложение №4

Форма индивидуальной экспертной оценки Заявок на участие в закупочной процедуре на право заключения договора на

Ф.И.О. Эксперта, оценивающего Предложения по критерию: _____

№ критерия	Наименование критерия	Требования Закупочной документации (№ пункта) (при наличии)	Вид экспертной оценки	Оценки Участников согласно шкалы оценок		
				Участник 1	Участник 2	Участник n
1.	Надежность Участника, в т.ч.:					
1.1	Юридические риски с учётом предложенных условий договора		Юридическая			
1.2	Экономические риски с учётом платёжеспособности и финансовой устойчивости		финансово-экономическая			
1.3	Ресурсные возможности (кадровые и материально-технические)		квалификационная			
2.	Деловая репутация Участника		Экспертиза экономической безопасности			
3.	Квалификация Участника:					
3.1	Опыт оказания аналогичных услуг		квалификационная			
4.	Технические и качественные характеристики, в т.ч.:					
4.1	Соответствие предложения участника требованиям ТЗ по объему и качеству предлагаемых услуг		Техническая			
4.2	Сроки оказания услуг		Техническая			
5	Стоимость услуг:					
5.1	Цена договора с учетом преференций		Коммерческая (оценивается по формуле, согласно приложению б)			
5.2	Цена договора, предложенная участником с учетом суммы упущенной выгоды/потенциального депозитного дохода		Коммерческая (оценивается по формуле, согласно приложению б)			

Приложение № 5 Шкала экспертной оценки.

Словесное выражение экспертов	Словесное выражение экспертов оценивающих экономические и юридические риски	Числовое обозначение (балл) для внесения в индивидуальную форму
«Минимально приемлемо» (Значительно изменяет существенные условия конкурсной/Закупочной документации не в пользу Заказчика, тем не менее остается минимально приемлемым)	«Очень высокие риски»	1*
«Удовлетворительно»	«Повышенные риски»	2*

(Незначительно изменяет существенные условия конкурсной/Закупочной документации не в пользу Заказчика, тем не менее остается приемлемым) «Хорошо»	«Вполне приемлемые риски»	3*
(соответствует требованиям Закупочной документации)		
«Очень хорошо» (незначительно улучшает требования Закупочной документации)	«Приемлемые риски»	4*
«Отлично» (значительно улучшает требования Закупочной документации)	«Минимальные риски»	5

По результатам оценки формируется Сводный отчет экспертной группы (Приложение № 6 Документации о Закупке), согласно которым экспертная группа рекомендует Закупочной комиссии выбрать победителем участника, Заявке которого присвоен первый порядковый номер <...> К сводной таблице прилагаются индивидуальные заполненные формы экспертов.

Под таблицей, в строке обоснования и комментариев, эксперты дают письменные разъяснения, почему, по его мнению, выставлена та или иная оценка соответствующему участнику, сравнивая предложения участников между собой и оценивая превышение или частичное несоответствие определенных параметров Заявок указанному в закупочной документации требованию.

При наличии в Заявке участника альтернативных предложений (опционов на выбор заказчика) эксперты должны дать свои оценки по основному и по каждому альтернативному предложению отдельно, а затем - свою личную оценку степени предпочтительности каждого из предложенных участником альтернативных предложений на фоне основного предложения с рекомендациями о принятии или отклонении каждого альтернативного предложения по порученным эксперту критериям оценки.

Между тем, положениями Закупочной документации не определено, какие именно параметры будут учитываться Заказчиком (экспертом) при оценке заявок по данным критериям.

Так, на заседании Комиссии представитель Заказчика не смог пояснить, на основании каких конкретных параметров и методиках расчета руководствуются эксперты, выставляя баллы, в частности, по критерию «опыт оказания аналогичных услуг», по которому Заявителю были выставлены баллы ниже конкурента (0,30 против 0,45). При этом общая разница в баллах между участниками составила 0,148 баллов, то есть выставление указанных баллов прямо повлияло на определение победителя Закупки.

Кроме того, как указано в жалобе и подтверждено на заседании Комиссии, АО «Техноформ» было предложено лучшее ценовое предложение по Закупке.

Как установлено Комиссией, в Закупочной документации отсутствуют положения, через которые возможно установить то, какие именно объективные факторы влияют на присвоение тех или иных баллов участникам Закупки.

Так, согласно пункту 5.7 Технического задания подрядная организация должна иметь опыт подобных работ в количестве не менее 3 исполненных договоров за последние три года, предшествующие дате подачи заявки на участие в данной закупке, при этом цена каждого из исполненных ранее договоров должна составлять не менее 50% от цены указанной участником закупки в его оферте.

Вместе с тем из данного пункта не представляется возможным сделать вывод о том, что именно имел в виду Заказчик под термином «подобные работы».

При этом наличие в Закупочной документации документа, поименованного как «Руководство по экспертной оценке» не может свидетельствовать об исполнении Заказчиком и организатором закупки требований Закона о закупках, поскольку из приведенного документа следует лишь то, что Заказчиком установлен порядок присвоения итогового балла на основании баллов, прописываемых «экспертом/экспертной группой», с умножением на процентный коэффициент значимости.

Комиссия отмечает, что ни в указанном документе, ни в иных положениях Закупочной документации не содержатся сведения относительно возможности присвоения тех или иных конкретных баллов по критериям, связанным с оценкой предложения участника по критерию «опыт оказания аналогичных услуг». Фактически из положений Закупочной документации следует, что количество баллов, присваиваемое участнику Закупки по ценовым и неценовым критериям, которые определяют существо самого предложения лица, определяется субъективным образом, исходя из мнения членов закупочной комиссии Заказчика или лиц, проводящих такую оценку.

Названное обстоятельство, в свою очередь, лишает участников Закупки возможности получить информацию о причинах начисления того или иного количества баллов и, при несогласии с решением организатора торгов, оспорить его действия в установленном порядке, а у контролирующего органа, в свою очередь, отсутствует возможность проверить объективность начисления баллов и правильность определения победителя торгов.

В соответствии с пунктами 1, 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчика руководствуются принципом, в частности, информационной открытости закупки.

Установленный Заказчиком порядок присвоения баллов является субъективным и не позволяет получить достоверную

информацию о порядке присвоения баллов поданным заявкам, что, в свою очередь, не обеспечивает равные права и возможности для участников Закупки и равные условия для участия.

Так, отсутствие сведений о порядке присвоения и начисления баллов по установленным критериям объективно приводит к нарушению принципа информационной открытости закупки, поскольку лишает ее участников существенной информации о порядке проведения такой закупки, что, в свою очередь, ведет к нарушению принципа равенства участников гражданских правоотношений (часть 1 статьи 1 ГК РФ) и оставляет разрешение данного вопроса исключительно на субъективное усмотрение организатора торгов.

Также следует отметить, что действующим законодательством о закупках не определен исчерпывающий перечень критериев, подлежащих оценке при рассмотрении и сопоставлении заявок, что свидетельствует о том, что выбор таких критериев является усмотрением самого заказчика в зависимости от его потребностей, однако такой выбор не должен становиться способом произвольного и безосновательного начисления поданным заявкам баллов с тем, чтобы обеспечить победу конкретному участнику закупки.

Обратное приведет к нарушению принципа равенства участников гражданских правоотношений (часть 1 статьи 1 ГК РФ), недопустимости злоупотребления правом (часть 1 статьи 10 ГК РФ) и принципов равноправия и справедливости (часть 1 статьи 3 Закона о закупках).

Выбор показателей для оценки и сопоставления заявок является исключительным усмотрением организатора закупки со всеми правовыми последствиями совершения таких действий. В этой связи при выборе показателей оценки и сопоставления заявок Заявителю надлежало либо детально описать названные показатели с целью соблюдения принципа информационной открытости закупки и обеспечения равенства прав ее участников, либо воздержаться от установления таких показателей с тем, чтобы не допустить нарушения прав и законных интересов иных участников закупки, вызванных неопределенностью правил и порядка присвоения баллов.

В целях применения пункта 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках, а также расширения возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности закупки, предотвращения 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 Закупочной документации должны быть раскрыты сведения о порядке формирования и подачи заявок, разрешения вопроса об их соответствии Закупочной документации и отклонения таких заявок, порядке определения победителя закупки (с указанием всех осуществляемых организатором торгов в этих целях действий, включая сведения о порядке присвоения заявкам балльных оценок в случае их сопоставления по набранным баллам), а также о порядке заключения договоров по результатам проведенной закупки.

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 организаторами торгов. Отсутствие названных критериев и порядка расчета баллов может привести к злоупотреблениям со стороны организаторов торгов, поскольку определение победителя может быть основано на его субъективном усмотрении.

Доказательств обратного Заказчиком на заседание Комиссии не представлено.

Необходимость полного раскрытия информации о торгах следует как из пункт 2 статьи 448 ГК РФ с учетом положения о равенстве всеобщего доступа к открытым торгам, так и из недопустимости ограничения конкуренции (пункт 1 статьи 10 ГК РФ). На основании изложенного, учитывая факт отсутствия в Закупочной документации Заказчика порядка присвоения и начисления баллов по указанным ранее критериям, Комиссия приходит к выводу о наличии в действиях Заказчика нарушения пунктов 1, 2 части 1, пункта 1 части 10 статьи 3, пункта 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Учитывая изложенное, Комиссия приняла решение о признании жалобы Заявителя обоснованной.

В силу указанного, Комиссия, руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1.

1. Признать жалобу АО «Техноформ» (ОГРН:1035004150719, ИНН: 5021012655) на действия АО «Интер РАО-Электрогенерация» (ОГРН: 1117746460358, ИНН: 7704784450) при проведении Закупки обоснованной.

2. Установить в действиях Заказчика нарушение 1, 2 части 1, пункта 1 части 10 статьи 3, пунктов 2, 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках.
3. Выдать Заказчику обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений.

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

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № 1-00-856/77-18 о нарушении
процедуры торгов и порядка заключения договоров

14.05.2018 Москва

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

<...>

руководствуясь пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании решения Комиссии от 11.04.2018 по делу № 1-00-659/77-18,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

АО «Интер РАО-Электрогенерация» (ОГРН: 1117746460358, ИНН: 7704784450) (далее - Заказчик) устранить нарушения, допущенные при проведении открытого запроса предложений в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по замене и утилизации пропиленгликоля для нужд Джубгинской ТЭС АО «Интер РАО - Электрогенерация» (реестровый № 31806280897) (далее также - Закупка), а именно:

1. Заказчику отменить все протоколы, составленные в ходе проведения Закупки.
2. Заказчику вернуть всем участникам ранее поданные заявки на участие в Закупке с указанием о возможности повторной подачи заявки.
3. Заказчику внести изменения в документацию с учетом решения Комиссии от 14.05.2018 по делу № 1-00-856/77-18.
4. Заказчику продлить срок приема заявок на участие в Конкурсе таким образом, чтобы он составлял не менее 7 (Семи) дней с даты размещения информации о внесении изменений в Конкурсную документацию до даты окончания приема заявок.
5. Заказчику разместить информацию о вышеуказанных изменениях в Единой информационной системе в сфере закупок zakupki.gov.ru (далее - Официальный сайт).
6. Заказчику разместить на Официальном сайте информацию о новой дате рассмотрения поданных заявок на участие в Закупке, подведения итогов Закупки.
7. Заказчику разместить информацию о вышеуказанных изменениях на Официальном сайте.
8. Заказчику исполнить настоящее предписание в срок до 24.08.2018.
9. Заказчику о выполнении настоящего предписания сообщить в адрес Московского УФАС России в срок до 29.08.2018 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.