

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-16252/2021 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров
24.09.2021 г. Москва

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

Председательствующего Комиссии:

«...»;

членов Комиссии:

«...»;

«...»;

при участии посредством видеоконференцсвязи представителей ООО НПО «ХОРДА», ПАО «Россети Московский регион»,

рассмотрев жалобу ООО НПО «Хорда» (далее — Заявитель) на действия ПАО «Россети Московский регион» (далее — Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме на право заключения договора на определение поставщика на поставку «индикаторов повреждения воздушных линий» для нужд филиалов ПАО «Россети Московский регион» (реестровый № 321 10585956) (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 адрес Московского УФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении Закупки, мотивированная ненадлежащим формированием 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, закупочной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов либо в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (в редакции, действующей на дату размещения Положения о закупках) (далее - Закон о закупках), за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно части 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, закупочной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном таким органом, действия (бездействие) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в их числе осуществление заказчиком закупки с нарушением требований настоящего Федерального закона и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в единой информационной системе положении о закупке такого заказчика.

Жалоба Заявителя отвечает требованиям пункта 1 части 10 статьи 3 Закона о закупках.

Согласно доводам жалобы, Заказчиком установлены излишние требования, влекущие за собой ограничение количества участников закупки и ограничивающие конкуренцию, а именно совокупность установленных Заказчиком в Технической спецификации №2648, технической спецификации № 164984_2070 и технической спецификации № 7000015629/2090 технических требований являются копией технических параметров индикатора ИКЗ «Антракс» и не учитывают возможности производителей аналогичного оборудования/товара, также Заявитель указывает на то, что требования, установленные документацией о прохождении аттестации оборудования в ПАО «Россети» грубо нарушают нормы и требования статей 1 и 3 Закона о закупках в части обеспечения добросовестной конкуренции, равноправия, справедливости, предотвращения коррупции и других злоупотреблений, а также сужает круг претендентов (участников закупки).

Заявитель также указывает на то, что в приложении №4 Технические спецификации требование о наличии аттестации

ПАО «Россети» установлено для всей номенклатуры закупаемого оборудования.

Помимо этого, Заявитель указывает на то, что в Приложении №2 Общие технические требования к продукции «Технические требования к поставляемой продукции» указаны требования, которые фактически дублируют требования по аттестации.

Также, согласно доводам жалобы, в Технической спецификации №2648 в качестве требования указано «Связь блоков УСПД с верхним уровнем должна осуществляться через промежуточный сервер по сети GSM в защищённом протоколе». По мнению Заявителя, намного логичнее и безопаснее передавать данные напрямую минуя какие-либо сторонние серверы.

В Технической спецификации № 164984_2070 указано, что необходимы «ИКЗ с функцией определения направления аварийного тока», что по мнению Заявителя существенно сужает круг устройств и производителей, которые могли бы направить свои предложения.

При этом Заявитель указывает, что в той же спецификации в другом пункте указано, что данное требование не обязательно (пункт №4.3): «..в случаях установки комплектов на конце магистральной линии длиной менее 3 км и тупиковых отпайках длиной менее 3 км.. функция определения направления не обязательна».

По мнению Заявителя, данная оговорка является прямым цитированием ограничений на работу ИКЗ производителя «Антракс».

Заявитель также указывает на то, что в Технической спецификации № 7000015629/2090 указано, что «Протоколы связи – открытые с приоритетом применения протоколов на основе стандартов МЭК». Как указывает Заявитель, согласно технической политике Россети протоколы связи должны быть именно МЭК-104, а не «с приоритетом применения». Данное 4 требование в ТЗ является завуалированным фактом применения не протокола МЭК104, а чего-то другого в связи с применением промежуточного сервера (см. пункт 4 настоящего письма). Это так же ясно указывает на оборудование, под которое писалось данное ТЗ – оборудование «Антракс».

По мнению Заявителя указанные требования влекут необоснованное ограничение конкуренции.

Заказчик с доводами жалобы не согласился, представил письменные возражения и материалы.

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

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее - положение о закупке).

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.

Комиссией установлено, что Заказчиком 25.08.2021 в Единой информационной системе в сфере закупок (www.zakupki.gov.ru) размещено извещение о проведении конкурса в электронной форме на определение поставщика на поставку «индикаторов повреждения воздушных линий» для нужд филиалов ПАО «Россети Московский регион». (2754301) (реестровый № 32110585956) (далее – конкурсе, процедура).

Относительно включения в Закупочную документацию требования о прохождении аттестации оборудования в ПАО «Россети», Комиссией установлено следующее.

Согласно приказу ПАО «Россети» №329 от 28.07.2020г. Приложение №2 «Порядок проведения проверки качества (аттестации) оборудования, материалов и систем в электросетевом комплексе на электросетевых объектах ДЗО ПАО «Россети», Приложение 1 к Порядку, индикаторы повреждения ВЛ относятся к средствам контроля, измерений и системам мониторинга и входят в перечень оборудования и систем (аппаратно-програмных комплексов), подлежащих проверке качества (аттестации) в ПАО «Россети».

В связи с этим данное требование включено в технические спецификации, приложенные в техническое задание.

При этом прохождение проверки качества (аттестации) оборудования, материалов и систем необязательно, и носит исключительно рекомендательный характер.

В случае отсутствия положительного заключения аттестационной комиссии ПАО «Россети», участник закупки должен предоставить документы, подтверждающие заявленные характеристики на оборудование/товар, предлагаемый к поставке, а именно: протоколы испытаний, сертификаты соответствия указанным стандартам, ГОСТ, ТУ. Как пояснил на заседании Комиссии представитель Заказчика, данные документы требуются для проведения внутренней проверки качества оборудования в ПАО «Россети Московский Регион» в соответствии с приказом № 848 от 20.08.2021 Приложение №2 «Регламент работы Комиссии ПАО «Россети Московский Регион» по допуску оборудования, материалов и систем».

Относительно предоставления на продукцию (оборудование) протоколов испытаний, оформленных в соответствии с требованиями ГОСТ Р ИСО/МЭК 17025-2006 и выполненных аккредитованными в «Росаккредитация» испытательными центрами», Комиссией установлено следующее.

ГОСТ Р ИСО/МЭК 17025-2006 является национальным стандартом Российской Федерации.

Данный стандарт обязателен ко всем испытательным центрам/лабораториям, осуществляющим свою деятельность на территории РФ.

Следовательно, протоколы испытаний, выпущенные данными испытательными центрами/лабораториями, должны аналогично соответствовать данному стандарту. Для подтверждения испытательными центрами/лабораториями на соответствие этого стандарта, они должны быть аккредитованы. Аккредитация испытательных центров/лабораторий на территории РФ осуществляет федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация).

Согласно Приложению № 2 п.2.3.1: Участник закупки в составе заявки должен предоставить Сертификаты соответствия ГОСТ/декларации соответствия Таможенного Союза.

Данное требование распространяется на оборудование и материалы, наименования которых указаны в «Едином перечне продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия», в противном случае предоставляется Отказное письмо на фирменном бланке сертификационного органа.

Относительно указания в Технической спецификации №2648 в качестве требования на то, что «Связь блоков УСПД с верхним уровнем должна осуществляться через промежуточный сервер по сети GSM в защищенном протоколе», Комиссией установлено следующее.

Как пояснил Заказчик, связь с УСПД в компании «Россети Московский регион» действительно осуществляется через собственный промежуточный сервер безопасности, на котором происходит авторизация оборудования по имени пользователя и паролю, при этом устанавливается защищенный VPN-туннель в сторону УСПД.

При этом как пояснил Заказчик, в общем случае, данный сервер также может быть предоставлен сторонней организацией в рамках поставки или оказания услуг.

Относительно указания в Технической спецификации необходимости «ИКЗ с функцией определения направления аварийного тока», что по мнению Заявителя существенно сужает круг устройств и производителей, которые могли бы направить свои предложения, Комиссией установлено следующее.

Согласно технической спецификации, индикаторы короткого замыкания должны иметь функцию определения направления аварийного тока однофазного замыкания на землю.

Индикаторы устанавливаются на протяженных отпайках для сокращения времени поиска обслуживающим персоналом места повреждения ВЛ.

При формировании потребности в закупке проводится анализ конфигурации сетей и определяются места установки индикаторов.

Появление аварийного тока однофазного замыкания на землю обусловлено тем, что линия обладает распределенной емкостью, и в случае замыкания одной из фаз на землю эта емкость начинает разряжаться через точку повреждения.

Согласно пояснениям Заказчика, упрощенно данный процесс можно представить как стекание емкостных токов со всей сети в место замыкания на землю.

Поскольку ток повреждения является током разряда распределенной емкости линии и стекается со всех участков сети, то срабатывать будут не только указатели, установленные на участке между питающей подстанцией и местом повреждения, но и приборы, установленные на других участках линии, что обесценивает работы указателей не обладающих функцией указания направления протекания однофазного тока замыкания на землю.

При этом согласно пояснениям Заказчика, указание направления аварийного тока однофазного замыкания на землю чрезвычайно важное требование, предъявляемое к индикаторам короткого замыкания, устанавливаемым в сетях с изолированной нейтралью, связанное с необходимостью в кратчайшие сроки обнаружить и устранить повреждение вызывающее такое замыкание, в целях снижения риска причинения вреда жизни, здоровью граждан, в условиях плотной застройки и густонаселенных районов Московской области.

Относительно указания «Протоколов связи – открытые с приоритетом применения протоколов на основе стандартов МЭК», Комиссией установлено следующее.

Согласно технической политике Россети протоколы связи должны быть именно МЭК-104, а не «с приоритетом применения».

При этом упомянутое требование об обязательности МЭК-104 не только неточно (в оригинале «в протоколе МЭК 61850-8.1 GOOSE, MMS или МЭК 60870-5-104»), но и необязательно в данном случае, поскольку относится к системам телемеханики РП, РТП, ТП, СП, ТП.

Как пояснил Заказчик, в рассматриваемом случае речь идет о системе контроля или мониторинга, где применение указанных протоколов технической политикой не регламентировано.

Однако поскольку для нужд Заказчика данное требование желательно, в документации отражено словами «с приоритетом применения протоколов на основе стандартов МЭК».

В свою очередь Комиссия отмечает, что согласно требованиям части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны требования к безопасности, качеству, техническим характеристикам, функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, работы, услуги, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы, установленные заказчиком и предусмотренные техническими регламентами в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, документами, разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика.

Из приведенных норм права в их взаимосвязи следует, что заказчики, осуществляющие закупку по правилам данного закона должны таким образом определить требования к закупаемым товарам, работам, услугам, чтобы, с одной стороны, повысить шансы на приобретение товара именно с теми характеристиками, которые им необходимы, соответствуют их потребностям, а с другой стороны, необоснованно не ограничить количество участников закупки.

При этом Закон о закупках не содержит норм, ограничивающих право заказчика включать в документацию требования к объекту закупки, которые являются для него значимыми и необходимыми для выполнения соответствующих функций, равно как и норм, обязывающих заказчика устанавливать в этой документации, вопреки его потребностям, такие требования к характеристикам объекта закупки, которые соответствовали бы всем существующим видам товаров, работ, услуг.

Комиссией установлено, что при установлении характеристик закупаемых индикаторов повреждения воздушных линий, Заказчик исходил из своей фактической потребности с учетом специфики своей деятельности, с соблюдением всех предусмотренных законодательством норм и правил.

При этом Комиссия отмечает, что у Заказчика отсутствует необходимость обосновывать свои потребности.

Согласно пункту 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» от 16.05.2018 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 рассматриваемом случае Комиссия считает, что оспариваемые Заявителем в Документации требования установлены Заказчиком исходя из действительной потребности Заказчика, и не являются ограничением конкуренции, так как не создают неоправданных барьеров для участия в закупках и не направлены на обеспечение победы конкретного участника.

Действительных доказательств, подтверждающих нарушение прав Заявителя указанными положениями Технического задания, Заявителем Комиссии не представлено.

Относительно указания в Технической спецификации №2648, технической спецификации № 164984_2070 и технической спецификации № 7000015629/2090, на то, что все технические требования являются копией технических параметров индикатора ИКЗ «Антракс» и не учитывают возможности производителей аналогичного оборудования/товара, Комиссией установлено следующее.

Согласно Приложения №2 к Документации о закупке: «Участник должен принять во внимание, что ссылки на тип продукции носят описательный, а не обязательный характер и указывают на требуемые технические характеристики продукции».

Участник может предложить иные типы продукции, при условии, что произведенные замены по существу равноценны или превосходят по качеству продукцию, указанную в Техническом задании (Спецификации)».

Данным положением документации участнику предоставляется право на предложение продукции отличной по характеристикам, требованиям ТЗ, но не меняющей продукцию по её существу.

Комиссией установлено, что Заказчиком были разосланы запросы в адрес заводов изготовителей (производителей индикаторов короткого замыкания) с приложением Технического задания, которые подтвердили, что оборудование с установленными Заказчиком техническими характеристиками имеются.

оборудование есть

Комиссией установлено, что рынке представлены несколько производителей индикаторов короткого замыкания, подходящие под требования технического задания, а именно: ИКЗ Horstmann Smart Navigator 2.0 производитель Horstmann, ИКЗ ISL (PK3-ЭНКОР-21ТМ (4G)) производитель Энкор, ИКЗ IKI overhead r2 производитель Kries, ИКЗ B34L-U3 производитель ООО «Антракс».

При этом главным критерием отбора участников для поставки индикаторов короткого замыкания является функция определения направления аварийного тока однофазного замыкания на землю.

Комиссией установлено, что 3 производителя индикаторов короткого замыкания имеют данную функцию.

Названные обстоятельства о технических характеристиках подтверждаются сравнительной таблицей, сведения о которых взяты с сайтов производителей ИКЗ:

Производитель и модель		Horstmann - Horstmann Smart Navigator 2.0	Энкор - ISL (ПКЗ-ЭНКОР- 21ТМ (4G))	Kries - IKI overhead r2
Наименование параметра, единица измерения	Требуемое значение			
	ИКЗ с функцией определения направления аварийного тока	+	+	+
Тип регистрируемых событий	Короткое замыкание, однофазное замыкание на землю с определением поврежденной фазы	+	+	+
Автоматическая настройка порога по току КЗ	да	да		да
Чувствительность по току IO (033), А	0,5-2 Да.	1	1	1
Селективность 033	Указание направления и определение поврежденного участка	да	да	да
Класс напряжения, кВ	6-20	До 46 кВ	6-10 кВ	До 36 кВ
Частота, Гц	50	50	50	50
Контроль напряжения	да	да	да	да
Возможность работы на линиях без нагрузки	да	да	да	да
Возможность работы без перенастройки в сетях как с изолированной нейтралью так и в сетях с низкоомным резистивным заземлением нейтрали	да	да	да	да
Абсолютный порог срабатывания по току, А	20- 1000	7-1200		10-1000
Устойчивость к перегрузке по току	12,5 кА/5 сек.	25 кА/3сек.		25 кА/3 сек.
Источник питания	Литиевая батарея	Индуктивное питание от линейного тока (>5 А)		Литиевый аккумулятор
Срок службы батареи (в режиме ожидания)	Не менее 7 лет	+	+	+
Общее время индикации, ч	Более 1000	Более 500		
	<ul style="list-style-type: none"> Мигающие яркие светодиоды с каждой стороны устройства; различная последовательность 	<ul style="list-style-type: none"> Мигающие яркие светодиоды с каждой стороны устройства; различная последовательность 	<ul style="list-style-type: none"> Мигающие яркие светодиоды с каждой стороны устройства; 	<ul style="list-style-type: none"> Мигающие яркие светодиоды с каждой стороны устройства;

Визуальная индикация	мигания в зависимости от типа повреждения; - дальность определения до 100м, (в дневное время), до 500м. (в ночное время)	мигания в зависимости от типа повреждения; - дальность определения более 50м, (в дневное время), более 150м. (в ночное время)	• различная последовательность мигания в зависимости от типа повреждения;	• различная последовательность мигания в зависимости от типа повреждения;
Настройка таймера сброса	Произвольный, от 1 часа до 7 дней	Автоматическое восстановление по времени: 4 часа ± 10%		Автоматическое восстановление 2ч/4ч/8ч
Диаметр проводника, мм	8-33	4-29		5-35
Диапазон рабочих температур, °С	-40...+85	-40...+85	-40 до +70	-30...+75

Также в материалы дела представлены коммерческие предложения ООО МНПП «АНТРАКС», Компании ИМАГ, ООО «Иннион».

Комиссия Управления исследовав и проанализировав требования, установленные в Техническом задании, а также технические характеристики, приведенные в сравнительном анализе установила, что вопреки доводу Заявителя об обратном, технические характеристики ИКЗ не сводятся к конкретному производителю ИКЗ - «Антракс».

В связи с вышеизложенным, доводы Заявителя, изложенные в жалобе не находят своего подтверждения.

При этом Комиссия принимает во внимание, что на участие в конкурсе подано 3 заявки.

Действительных доказательств ограничения конкуренции оспариваемыми требованиями Заявителем не представлено, равно как и не представлено доказательств невозможности подачи заявки в соответствии с требованиями документации.

С учетом изложенного, на основе всестороннего исследования, оценки фактических обстоятельств и доказательств по делу в их совокупности и взаимосвязи Комиссия приходит к выводу, Комиссия Управления приходит к выводу о том, что установленные Заказчиком в конкурсной документации требования не могут рассматриваться как ограничение круга потенциальных участников закупки.

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.

При этом границы антимонопольного контроля торгов оканчиваются при достижении баланса частных и публичных интересов, на необходимость соблюдения которого указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29.03.2011 № 2-П, а также стабильности публичных правоотношений. В то же самое время «баланс» означает равновесие и равноправие сторон в публичных правоотношениях, а не смещение вектора административной защиты в сторону одного из участников таких отношений без достаточных к тому оснований. Указанное означает недопустимость применения со стороны антимонопольного органа мер публично-правового принуждения на основании жалобы лица, не посчитавшего необходимым со своей стороны оспорить положения Конкурсной документации до момента подачи своей заявки на участие в этой закупке, а попытавшегося обойти эти требования и впоследствии стремящегося сорвать закупочную процедуру после отказа ее организатора в допуске такому лицу к участию в этой закупке.

Обратное будет противоречить не только балансу частных и публичных интересов, но и принципам добросовестной реализации и защиты своих гражданских прав (часть 3 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения (часть 4 статьи 1 ГК РФ) и злоупотребления правом (часть 1 статьи 10 ГК РФ).

При таких обстоятельствах, Комиссия приходит к выводу о необоснованности доводов жалобы Заявителя.

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

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО НПО «ХОРДА» (ОГРН: 1165029057302, ИНН: 5029214075) на действия ПАО «Россети Московский регион» (ОГРН: 1057746555811, ИНН: 5036065113) при проведении Закупки необоснованной.
2. Снять ограничения на размещение Закупки, наложенные письмами Московского УФАС России от 09.09.2021 № ЕО/55316/21, от 16.09.2021 № ЕО/56644/21 и от 22.09.2021 № ЕО/58141/21.