

1. Публичное акционерное общество «Мобильные ТелеСистемы»
(ПАО «МТС»)
Марксистская ул., д. 4,
г. Москва, 109147
2. ООО «Интер РАО – Центр управления закупками»
Б. Пироговская ул., д. 27, стр. 3, г. Москва, 119435
3. АО «Петроэлектросбыт»
ул. Михайлова, д. 11,
г. Санкт-Петербург, 195009
4. АО «ЕЭТП»
Кожевническая ул., д. 14, стр. 5, г. Москва, 115114

РЕШЕНИЕ

по делу № 1-00-361/77-18 о нарушении процедуры торгов и порядка заключения договоров

05.03.2018 г. Москва

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

<...>

при участии:

представителя от заказчика - АО «Петроэлектросбыт» <...>;
организатора торгов - ООО «Интер РАО – Центр управления закупками» <...>

представителя от заявителя - ПАО «МТС» <...>,

рассмотрев жалобу ПАО «МТС» (далее также - Заявитель) на действия организатора торгов - ООО «Интер РАО – Центр управления закупками» и заказчика - АО «Петроэлектросбыт» при проведении открытых конкурентных переговоров на право заключения договора по лотам: Связь и передача данных по резервным каналам для АО «ПСК» и АО «ПЭС»; Связь и передача данных по основным каналам для АО «ПСК» и АО «ПЭС» (реестровый № 31705822137, лот 1,3,4) (далее - Закупка),

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

УСТАНОВИЛА:

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

По мнению Заявителя, Заказчиком и Закупочной комиссией 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). Таким образом, Заявитель фактически жалуется на неправомерное установление порядка оценки заявок на участие в Закупке.

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 соответствии с пунктом 2 извещения Закупка проводится в соответствии с Положением о порядке проведения регламентированных закупок товаров, работ, услуг для нужд АО «ПЕТРОЭЛЕКТРОСБЫТ», АО «Петербургская сбытовая компания», утвержденным решением Совета

директоров.

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). Последние изменения Положения о закупках были опубликованы на официальном сайте 07.07.2017.

Заказчиком 01.12.2017 было размещено извещение о проведении Закупки. В соответствии с указанным извещением дата окончания подачи заявок - 18.12.2017, дата подведения итогов Закупки - 06.02.2018.

Пунктом 15 извещения о проведении Закупки и пунктом 3.13.5.1 Закупочной документации предусмотрена возможность проведения переторжки.

В соответствии с протоколом заседания Закупочной комиссии по выбору Победителя в открытых конкурентных переговорах на право заключения договора на оказание услуг от 14.02.18 №12356/ОКП-ПВП:

- по лоту 1 Связь и передача данных по резервным каналам для АО «ПСК» первое место присвоено участнику ПАО «ВЫМПЕЛКОМ» с общим результатом **4,02** балла, второе место - участнику ПАО «МТС» с общим результатом **3,96** балла, третье место - участнику АО «Северен-Телеком» с общим результатом **3,87** баллов, четвертое место - ПАО «РОСТЕЛЕКОМ» с общим результатом **3,73** балла, пятое место - ПАО «МЕГАФОН» с общим результатом **3,10** баллов;

- по лоту 3: Связь и передача данных по резервным каналам связи для АО «ПЭС» первое место присвоено участнику АО «Северен-Телеком» с общим результатом **4,07** балла, второе место - участнику ПАО «ВЫМПЕЛКОМ» с общим результатом **4,05** балла, третье место - участнику ПАО «МТС» с общим результатом **3,96** баллов, четвертое место - ПАО «РОСТЕЛЕКОМ» с общим результатом **3,02** балла, пятое место - ПАО «МЕГАФОН» с общим результатом **3,02** баллов;

- по лоту 4: Связь и передача данных по основным каналам связи для АО «ПЭС» первое место присвоено участнику АО «Северен-Телеком» с общим результатом **4,07** балла, второе место - участнику ПАО «МТС» с общим результатом **3,96** балла, третье место - участнику ООО «СкайНэт» с общим результатом **3,10** баллов.

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 закупки;

-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.

В соответствии с пунктом 38.2.5.2 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.

В соответствии с пунктом 3.13.3.1 Закупочной документации и сопоставляет заявки на участие в закупке и проводит их предварительное ранжирование по степени предпочтительности для Заказчика в соответствии с системой критериев оценки и сопоставления, указанной в **Разделе 8 Закупочной документации** и в пункте 24 извещения о проведении Закупки. На основании результатов оценки заявок на участие в закупке Закупочной комиссией каждой заявке на участие в закупке, относительно других по мере уменьшения степени выгоды содержащихся в них условий исполнения договора присваивается порядковый номер <...> В случае необходимости оценки инновационной продукции закупочная документация может содержать систему критериев оценки и сопоставления заявок, содержащую критерий «стоимость жизненного цикла» товара или созданного в результате выполнения работы объекта, который применяется к продукции, являющейся объектом закупки, в соответствии с локальными нормативными актами заказчика. Первый номер присваивается заявке на участие в закупке, которая набрала наибольшее количество баллов. В случае последующего проведения переторжки или переговоров первоначальное ранжирование является предварительным.

Согласно пункту 3.13.6.1 Закупочной документации после проведенной переторжки или переговоров Закупочная комиссия проводит окончательную оценку и сопоставление заявок на участие в закупке с учетом поступивших предложений по переторжке или переговорам в соответствии с системой критериев оценки и сопоставления, указанными в **Разделе 8 Закупочной документации** и в пункте 24 Извещения, в срок, не позднее указанного в пункте 23 извещения о проведении Закупки.

В соответствии с пунктом 3.1 раздела 8 «Ранжирование по экспертной оценке» установлено, что экспертная оценка заявок на участие в закупочной процедуре проводится в целях обеспечения обоснованности принятия решений Закупочной комиссии по ранжированию заявок по степени предпочтительности и выбору победителя закупочной процедуры.

Как указано в пункте 6.2.1 эксперты заполняют форму индивидуальной экспертной оценки Заявок (Таблица 1) только по частным критериям, используя единую шкалу экспертной оценки (Таблица 2).

Таблица 1. Форма индивидуальной экспертной оценки Заявок

№ критерия	Наименование критерия	Требования Закупочной документации (№ пункта)	Вид экспертной	Оценки Участников согласно шкалы оценок
------------	-----------------------	---	----------------	---

Участник 1		(при наличии)	оценки		
1.	Надежность Участника, в т.ч.:	Участник 2			
1.1	Юридические риски с учётом предложенных условий договора		Юридическая		
1.2	Экономические риски с учётом платёжеспособности и финансовой устойчивости		финансово-экономическая		
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 подключения объектов		Техническая		
5	Стоимость услуг:		Коммерческая (оценивается по формуле, согласно приложению б)		
5.1	Цена договора с учетом предпочтений				
5.2	Структура цены (оценка корректности смет, калькуляций и т.д.)		сметная		
5.3	Условия оплаты		коммерческая		

Таблица 2. Шкала экспертной оценки.

Словесное выражение экспертов	Словесное выражение экспертов оценивающих экономические и юридические риски	Числовое обозначение (балл) для внесения в индивидуальную форму
<p>«Минимально приемлемо»</p> <p><i>(Значительно изменяет существенные условия конкурсной/Закупочной документации не в пользу Заказчика, тем не менее остается минимально приемлемым)</i></p>	«Очень высокие риски»	1*
<p>«Удовлетворительно»</p> <p><i>(Незначительно изменяет существенные условия конкурсной/Закупочной документации не в пользу Заказчика, тем не менее остается приемлемым)</i></p>	«Повышенные риски»	2*
<p>«Хорошо»</p> <p><i>(соответствует требованиям Закупочной документации)</i></p>	«Вполне приемлемые риски»	3*
<p>«Очень хорошо»</p> <p><i>(незначительно улучшает требования Закупочной документации)</i></p>	«Приемлемые риски»	4*
<p>«Отлично»</p> <p><i>(значительно улучшает требования Закупочной документации)</i></p>	«Минимальные риски»	5

Согласно пункту 7.1 раздела 8 «Руководство по экспертной оценке» в случае оценки одного критерия/подкритерия несколькими экспертами их оценки усредняются.

При оценке эксперт выставляет оценки, сравнивая предложения участников между собой и оценивая превышение и частичное несоответствие определенных параметров заявок, указанному в Закупочной документации значению.

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, выставяя баллы, в частности, по критерию «структура цены», по которому Заявителю были выставлены баллы ниже конкурентов. Вместе с тем, как указано в жалобе и подтверждено на заседании Комиссии, ПАО «МТС» было предложено лучшее ценовое предложение по 1, 3 и 4 лоту Закупки.

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.

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. Фактически из положений закупочной документации следует, что количество баллов, присваиваемое участнику закупки по ценовым и неценовым критериям, которые определяют существование 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 заказчики руководствуются принципом, в частности, информационной открытости закупки.

В соответствии с частью 6 статьи 3 Закона о закупках 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.

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.

Кроме того, отсутствие сведений относительно того, какие конкретно параметры оцениваются Заказчиком в данных критериях, и что в целом

подразумевается последним под «минимально приемлемым». «значительно изменяющим существенные условия». «незначительно улучшающим требования». не позволяет участникам закупки формулировать либо корректировать свои заявки в указанной части в сторону потребностей заказчика с тем, чтобы повысить предпочтительность этих заявок. Данное обстоятельство, в свою очередь, ведет к недостижению таких целей закупочной процедуры, как расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке и стимулирование такого участия, развитие лоббосовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки.

Более того, отсутствие названных сведений оставляет оценку заявок и выбор победителя закупки на субъективное усмотрение Заказчика, что влечет за собой не только нарушение принципов равноправия и справедливости (часть 1 статьи 3 Закона о закупках), но и принципа недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или нелоббосовестного повеления (часть 4 статьи 1 ГК РФ) и злоупотребления правом (часть 1 статьи 10 ГК РФ).

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 поланным 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 лоббосовестной 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.

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, пункта 38.2.5.2 Положения о закупках.

Доказательств обратного Заказчиком на заседание Комиссии не представлено.

Таким образом, Комиссия приняла решение о признании жалобы Заявителя обоснованной.

При этом на заседание Комиссии Заказчиком представлены копии договоров, заключенных 27.02.2018 по результатам Закупки: лот №1 (договор № 18-108/SG710), лот №3 (договор № 800-18/043), лот № 4 (договор № 800-18-042).

Комиссия, руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1.
 1. Признать жалобу Заявителя на действия Заказчика 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, пункта 38.2.5.2 Положения о закупках.
 3. Обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений не выдавать в связи с заключением по итогам Закупки договоров.
 4. Снять ограничения, наложенные на размещение Закупки письмом Московского УФАС России от 28.02.2018 № ИГ/9792/18.

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

Председатель Комиссии: <...>

Члены Комиссии: <...>