

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-3550/2024 о нарушении
процедуры торгов и порядка заключения договоров

25.03.2024 г. Москва

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

Председательствующего:

«...»;

членов Комиссии:

«...»;

«...»;

при участии посредством видеоконференцсвязи представителей ООО «ЦКТИ» в
лице «...», АО «Интер РАО-Электрогенерация» в лице «...»;

в отсутствие ООО «Интер РАО-Центр управления закупками», АО «ТЭК-ТОРГ»,
уведомленных надлежащим образом о дате, времени, месте рассмотрения дела
письмом Московского УФАС России от 19.03.2024 № НП/10668/24;

рассмотрев жалобу ООО «ЦКТИ» (далее - Заявитель) на действия АО «Интер РАО-
Электрогенерация» (далее — Заказчик) при проведении открытого конкурса в
электронной форме на право заключения договора на проведение экспертизы
промышленной безопасности турбины энергоблока ст. № 5 с контролем осевых
каналов ротора турбины для Гусиноозерской ГРЭС (реестровый № 32413335904,
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.

Рассмотрение жалобы проводилось в дистанционном режиме посредством
видеоконференцсвязи.

Инструкция по подключению и использованию системы TrueConf размещена на

официальном сайте Московского УФАС России по ссылке:
<https://moscow.fas.gov.ru/page/17962>.

Заявлений о невозможности подключения к сеансу, а также возражений относительно рассмотрения жалобы посредством видеоконференцсвязи от ООО «Интер РАО-Центр управления закупками» (далее — Организатор закупки), как от стороны по настоящему делу, которому направлялось уведомление о принятии жалобы к рассмотрению в Управление, не поступало.

Таким образом, учитывая, что указанное лицо надлежащим образом извещено о дате, времени и способе рассмотрения жалобы заблаговременно, Комиссия Московского УФАС считает возможным провести дистанционное рассмотрение жалобы в отсутствие представителей Организатора закупки.

Согласно части 16 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, рассмотрение жалобы по существу осуществляется комиссией антимонопольного органа. Неявка лиц, надлежащим образом уведомленных (уведомленных посредством направления антимонопольным органом уведомления, предусмотренного частью 11 настоящей статьи) о времени и месте рассмотрения жалобы по существу, не является препятствием для такого рассмотрения.

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, электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов либо в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон о закупках), за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

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

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

заказчика.

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

Согласно доводам жалобы нарушение со стороны Заказчика выразилось в ненадлежащем установлении положений документации, а именно:

1. Пунктом 5.1.2 технического задания установлено требование о наличии экспертов, аттестованных в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28.05.2015 № 509 «Об аттестации экспертов в области промышленной безопасности» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2015, № 23, ст. 3313) по областям аттестации (Э12 ТУ) согласно Приказа Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 09.09.2015 № 355 «Об утверждении перечня областей аттестации экспертов в области промышленной безопасности» (с изменениями и дополнениями) - не менее 2 человек.

2. Также в соответствии с пунктом 5.4 технического задания установлено требование о наличии действующих разрешений аттестаций, свидетельств СРО, лицензий, а именно: участник в объеме заявки должен подтвердить наличие лицензии на осуществление деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности, оформленной в соответствии с требованиями ФЗ 99 «О лицензировании отдельных видов деятельности». К лицензии должен быть приложен перечень работ (неотъемлемая часть лицензии), соответствующий характеру закупки в соответствии с графиком (Приложение).

По мнению Заявителя, данные требования являются избыточными и приводят к ограничению конкуренции.

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

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.

Согласно части 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчик руководствуется 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.

При проведении Закупки Заказчик руководствовался нормами Закона о закупках и Положения о порядке проведения регламентированных закупок товаров, работ, услуг АО «Интер РАО — Электрогенерация», приложение № 1 к решению Совета директоров АО «Интер РАО – Электрогенерация» от 11.03.2024 (Протокол № 459) (далее – Положение о закупке).

Согласно части 9 статьи 3.2 Закона о закупках для осуществления конкурентной закупки заказчик разрабатывает и утверждает документацию о закупке (за исключением проведения запроса котировок в электронной форме), которая размещается в единой информационной системе вместе с извещением об осуществлении закупки и включает в себя сведения, предусмотренные в том числе частью 10 статьи 4 настоящего Федерального закона.

В соответствии с пунктом 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о конкурентной 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.

В силу части 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. Требования, предъявляемые к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора, критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в Закупке, установленные Заказчиком, применяются в равной степени ко всем участникам закупки, к предлагаемым ими товарам, работам, услугам, к условиям исполнения договора.

В ходе рассмотрения жалобы установлено следующее.

Заказчиком на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок <http://zakupki.gov.ru> (далее — ЕИС) 29.02.2024 размещено извещение № 32413335904 о проведении открытого конкурса в электронной форме на право заключения договора на проведение экспертизы промышленной безопасности турбины энергоблока ст. № 5 с контролем осевых каналов ротора турбины для Гусиноозерской ГРЭС.

Относительно установления требований пунктами 5.1.2 и 5.4 технического задания Комиссия установила следующее.

Заказчик предоставил информацию, согласно которой филиал «Гусиноозерская ГРЭС» АО «Интер РАО-Электрогенерация» включена в реестр опасных промышленных объектов от 04.12.2019 №47578-А/4/4.1-12 Ростехнадзора.

В соответствии с частью 2 статьи 7 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее — Закон о промышленной безопасности ОПО) оценка соответствия технического устройства, применяемого на опасном производственном объекте подлежит экспертизе промышленной безопасности.

В соответствии со статьей 13 Закона о промышленной безопасности ОПО экспертизу промышленной безопасности проводит организация, имеющая лицензию на проведение указанной экспертизы.

Также на заседании Комиссии Заказчик пояснил, что согласно пункту 1.4 СО 153-34.17.440-2003 заключение об оценке ресурса основных элементов паровых турбин и продлении срока их эксплуатации осуществляется на основании заключений экспертных организаций, аккредитованных в установленном порядке.

В свою очередь, на основании раздела II пункта 7 Приказа Ростехнадзора от 20.10.2020 № 420 «Об утверждении федеральных норм и правил в области промышленной безопасности» экспертом в области промышленной безопасности является физическое лицо, аттестованное в установленном Правительством Российской Федерации порядке, которое обладает специальными познаниями в области промышленной безопасности, соответствует требованиям, установленным федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности, и участвует в проведении экспертизы.

Вместе с тем техническим заданием установлен перечень элементов для диагностирования турбины К-170 (210)-130 ЛМЗ:

1. Корпусные детали турбины.
2. Детали проточной части турбины.
3. Крепеж турбины.
4. Осевые каналы роторов ВД и СД.
5. Пароперепускные трубы ЦВД, ЦСД, ЦНД.

В свою очередь, Заявитель на заседании Комиссии отметил, что в соответствии со Стандартом 17230282.27.100.005-2008 Заказчиком некорректно отнесены детали турбины к оборудованию, подведомственному Ростехнадзору, соответственно, связанные с этим требования о наличии у Исполнителя лицензии на выполнение экспертизы промышленной безопасности и аттестаций эксперта по области аттестации Э12 ТУ неправомерны.

Тем не менее, Заявитель согласился, что пароперепускные трубы подпадают под оборудование, подведомственное Ростехнадзору.

То есть, с учетом наличия в техническом задании среди перечня элементов пароперепускных труб ЦВД, ЦСД, ЦНД Заявитель не отрицал правомерность

установления оспариваемых требований.

В свою очередь, позицию Заявителя, что ранее в техническом задании отсутствовали пароперепускные трубы, Комиссия оценивает критически, поскольку изменения относительно данных элементов были опубликованы на ЕИС 06.03.2024, при этом жалоба в антимонопольный орган была подана 15.03.2024.

Также позиция Заявителя, что ранее ПАО «Газпромэнергохолдинг» оспариваемые требования были признаны неправомерными, отклоняется Комиссией, поскольку в рамках статьи 18.1 Закона о защите конкуренции Комиссия исследует материалы по конкретным и фактическим обстоятельствам.

Более того, ПАО «Газпромэнергохолдинг» осуществляет свою хозяйственную деятельность с учетом своих особенностей.

Учитывая изложенное, в рассматриваемом случае оспариваемые требования в соответствии с пунктами 5.1.2 и 5.4 технического задания является обоснованными и правомерными.

При этом Законом о закупках в целях обеспечения единства экономического пространства, создания условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, указанных в части 2 статьи 1 названного Закона, в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективного использования денежных средств, расширения возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ и услуг для нужд заказчиков и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности закупки, предотвращения коррупции и других злоупотреблений установлены общие принципы и основные требования к закупке товаров, работ, услуг.

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.

Закупочная процедура представляет собой совокупность действий заказчика, направленных на определение в порядке, установленном в положении о закупке, контрагента, с которым в последующем может быть заключен договор на лучших для заказчика условиях с точки зрения цены, качества и надежности закупаемых товаров (работ, услуг).

В свою очередь, Комиссия отмечает, что само по себе включение в документацию условий и признаков, которые в конечном итоге приводят к исключению из числа участников лиц, не отвечающих этим условиям и признакам, не является ограничением доступа к участию в закупке и ограничением конкуренции, а представляет собой механизм выбора наиболее подходящего под требования Заказчика, в данном случае исполнителя.

В пункте 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» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.05.2018) Верховным Судом Российской Федерации указано, что 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 соответствии с пунктом 32 Обзора судебной практики Верховного суда Российской Федерации № 3, утвержденного Президиумом Верховного суда Российской Федерации 10.11.2021 Законом о закупках заказчиком предоставлено право сформировать свою систему закупок в зависимости от особенностей осуществления деятельности, установив при необходимости дополнительные требования к участникам закупки, направленные в первую очередь на выявление в результате закупочных процедур лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, удовлетворения потребности заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности.

При этом уменьшение числа участников закупки в результате предъявления к ним требований само по себе не является нарушением принципа равноправия, если такие требования предоставляют заказчику дополнительные гарантии выполнения победителем закупки своих обязательств и не направлены на установление преимуществ отдельным лицам либо на необоснованное ограничение конкуренции.

Приведенные правовые позиции, позволяя определить круг правомерных действий заказчика при установлении в документации о закупке, проводимой по правилам Закона о закупках, требований к участникам, отличающихся достаточной степенью строгости, указывают также на обстоятельства, наличие которых является индикатором нарушения принципов, предусмотренных пунктом 1 части 1 статьи 3 Закона о закупках, и которые подлежат выяснению антимонопольным органом, а впоследствии судом в целях выявления в действиях заказчика данного нарушения. Такие обстоятельства подразумевают фактическое, а не мнимое предоставление преимущественных условий участия в закупке для отдельных хозяйствующих субъектов, ограничение возможности участия наибольшего числа конкурентов в целях обеспечения победы в закупке данных хозяйствующих субъектов.

Направленные на обеспечение потребностей отдельных видов юридических лиц в товарах, работах и услугах отношения, регулируемые Законом о закупках, имеют целью повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг.

Принцип равноправия, в силу пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, предполагает недопустимость предъявления различных требований к участникам закупки, находящимся в одинаковом положении, в отсутствие к тому причин объективного и разумного характера.

Сама по себе невозможность участия в закупке отдельных хозяйствующих субъектов, не отвечающих предъявленным заказчиком требованиям, также не означает, что действия заказчика повлекли необоснованное ограничение конкуренции.

Заказчик формирует Закупочную документацию в соответствии с собственными

потребностями, устанавливая наиболее подходящие для него требования к поставляемому товару, при условии, что такие требования не приводят к ограничению конкуренции.

В этой связи Комиссия отмечает, что спорные требования предъявлены на основании потребности Заказчика, который в свою очередь проводит закупочную процедуру в целях получения конечного результата в том виде, качестве, порядке и объеме, на который он обоснованно рассчитывал.

При этом отсутствие у хозяйствующего субъекта необходимых условий для участия в Закупке не является доказательством, подтверждающим, что требования Заказчика привели к ограничению конкуренции. Каждый хозяйствующий субъект самостоятельно принимает решение об участии в закупочной процедуре, действия каждого из них влияют на результаты закупки, победителем которого определяется лучший из участников, то есть наиболее конкурентоспособный.

Комиссия отмечает, что ограничением конкуренции может быть признано не любое ограничение круга потенциальных участников путем установления определенных требований, а лишь незаконное ограничение круга потенциальных участников закупки путем установления требований, не соответствующих положениям закона.

Требования к участникам закупки могут рассматриваться как нарушающие действующее законодательство, если будет доказано, что это условие включено в документацию о закупках специально для того, чтобы обеспечить победу конкретному хозяйствующему субъекту, а формирование условий закупки не соответствует целям и потребностям проводимых заказчиком процедур.

В данном случае Заявителем не приведено доказательств, подтверждающих, что требования технического задания включены в закупочную документацию в интересах определенного хозяйствующего субъекта и не соответствует целям и потребностям Заказчика.

Иных действительных доказательств, свидетельствующих о нарушении Заказчиком положений Закона о закупках, ограничениях конкуренции и предоставления преимущества конкретному хозяйствующему субъекту, Заявителем не представлено.

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

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 нарушений, 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.

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

Резюмируя изложенное, Комиссия приходит к выводу о признании жалобы Заявителя необоснованной.

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

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «ЦКТИ» (ИНН: 9731050892; ОГРН: 1197746531840) на действия АО «Интер РАО-Электрогенерация» (ОГРН: 1117746460358, ИНН: 7704784450) при проведении Закупки необоснованной.
2. Снять ограничения, наложенные письмом Московского УФАС России от 19.03.2024 № НП/10668/24.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражном суде в течение трех месяцев со дня его принятия.