

РЕШЕНИЕ

№086/07/3-1486/2022

по результатам рассмотрения жалобы на действия (бездействие) заказчика

при закупке товаров, работ, услуг в соответствии с Федеральным законом

от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

Резолютивная часть решения оглашена 02.11.2022 г.

Ханты-Мансийск

Решение в полном объеме изготовлено 07.11.2022 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре (далее - Комиссия Ханты-Мансийского УФАС России) по рассмотрению жалоб в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), в составе:

Председатель комиссии:

<....> – <....>;

Члены комиссии:

<....> — <....>;

<....> — <....>;

в присутствии Заказчика ООО «Газпром трангаз Сургут» <....> и представителя Заказчика ООО «Газпром трангаз Сургут» <....> посредством видео-конференц-связи;

в присутствии представителя Заявителя ООО ЧОП «Эквит» <....> посредством видео-конференц-связи;

рассмотрев жалобу ООО ЧОП «Эквит» (вх. от 26.10.2022 № 11063-эп/22) (далее — Жалоба) на действия Заказчика ООО «Газпром трангаз Сургут» при проведении тендера на оказание услуг по охране объектов ООО «Газпром трангаз Сургут», расположенных на территории юга Тюменской области в 2023-2025 гг. для нужд ООО «Газпром трангаз Сургут» от 14.10.2022 года, извещение №228301750, в соответствии со статьей 18.1 Закона о защите конкуренции,

УСТАНОВИЛА:

Управление Федеральной антимонопольной службы по Ханты-Мансийскому автономному округу - Югре (далее по тексту - Ханты-Мансийское УФАС России, Управление) сообщает о поступлении жалобы ООО ЧОП «Эквит» (вх. от 26.10.2022 № 11063-эп/22) (далее — Жалоба) на действия Заказчика ООО «Газпром трангаз Сургут» при проведении тендера на оказание услуг по охране объектов ООО «Газпром трангаз Сургут», расположенных на территории

юга Тюменской области в 2023-2025 гг. для нужд ООО «Газпром трансгаз Сургут» от 14.10.2022 года, извещение №228301750.

Заявитель обжалует положения документации о закупке.

Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон о закупках, Закон № 223-ФЗ) устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг юридическими лицами, указанными в части 2 статьи 1 Закона о закупках.

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, 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 Законом о закупках.

В силу части 10 статьи 3 Закона о закупках участник закупки вправе обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном антимонопольным органом, действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг в случаях:

1) 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;

2) неразмещение в единой информационной системе положения о закупке, изменений, внесенных в указанное положение, информации о закупке, информации и документов о договорах, заключенных заказчиками по результатам закупки, а также иной информации, подлежащей в соответствии с настоящим Федеральным законом размещению в единой информационной системе, или нарушение сроков такого размещения;

3) предъявление к участникам закупки требований, не предусмотренных документацией о конкурентной закупке;

4) осуществление заказчиками закупки товаров, работ, услуг в отсутствие утвержденного и размещенного в единой информационной системе положения о закупке и без применения положений Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», предусмотренных частью 8.1 настоящей статьи, частью 5 статьи 8 настоящего Федерального закона, включая нарушение порядка применения указанных положений;

5) неразмещение в единой информационной системе информации или размещение недостоверной информации о годовом объеме закупки, которую заказчики обязаны осуществить у субъектов малого и среднего предпринимательства.

Указанная норма Закона о закупках носит императивный характер и приведенный в ней перечень оснований для обжалования действий (бездействия) заказчика в антимонопольный орган является исчерпывающим, соответственно положения статьи 18.1 Закона о защите конкуренции должны применяться с учетом данной нормы.

Согласно части 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом о закупках, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 статьи 2 Закона о закупках правовыми актами,

регламентирующими правила закупки.

Заказчик осуществляет закупочную деятельность в рамках Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», в соответствии с Положением о закупках товаров, работ, услуг ПАО «Газпром» и Компаний Группы Газпром, утвержденным решением Совета директоров ПАО «Газпром» от 19.10.2018 (далее-Положение о закупках).

Пунктами 4.6.8, 7.4.4, 8.1.7.2 Стандарта закупок установлено, что требования к участникам закупки, требования к содержанию и составу заявки на участие в закупке, требования к документам устанавливаются документацией о закупке в соответствии с требованиями действующего законодательства РФ, организационно-распорядительными документами Заказчика.

Рассмотрев материалы Жалобы, Комиссия Ханты-Мансийского УФАС России установила следующее.

14.10.2022 на Торговой площадке: ГПБ (Газпромбанк) <https://etpgaz.gazprombank.ru> Заказчиком опубликовано извещение о проведении тендера на оказание услуг по охране объектов ООО «Газпром трансгаз Сургут», расположенных на территории юга Тюменской области в 2023-2025 гг. для нужд ООО «Газпром трансгаз Сургут» от 14.10.2022 года, извещение №228301750.

В соответствии с извещением установлены следующие сроки:

- дата и время окончания срока подачи заявок – 26.10.2022 в 10:00 (мск);
- дата подведения итогов – 02.11.2022.

Жалоба поступила в Ханты-Мансийское УФАС России 26.10.2022, до окончания срока подачи заявок.

Рассмотрев материалы Жалобы Комиссия Управления установила следующие.

Заявитель указывает на неправомерные действия Заказчика, установившего заведомо незаконные и необоснованные требования к Участникам (охранным организациям), а именно на нарушение следующих положений Документации (в отношении нестоимостных подкритериев): о наличии опыта оказания услуг, аналогичных предмету закупки по тематике (количество договоров); о наличии справки о материально-технических ресурсах Участника; о наличии справки о кадровых ресурсах Участника.

Заказчик с доводами Жалобы не согласен, просит признать жалобу необоснованной в полном объеме по основаниям, изложенным в письменных возражениях на жалобу.

Согласно правовой позиции, приведенной в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 18.11.2019 № 307-ЭС19-12629 по делу № А56-115357/2018, не подлежат признанию незаконными положения документации, если они не являются обязательным условием для участия, не служат основанием для отклонения заявки, а выступают лишь одним из критериев оценки участника, в то время как к участию в закупке может быть допущено любое лицо, независимо от наличия соответствующего документа.

Согласно пункту 2.5.2 Документации рассмотрение и оценка заявок проводится в соответствии с условиями, указанными в Приложении 3 «Методика анализа и оценки заявок на участие в закупке».

Согласно Методике, оспариваемые Заявителем нестоимостные подкритерии не являются обязательными требованиями (т.е. не относятся к основаниям отклонения), а служат только для дополнительного начисления баллов, поэтому указанные условия Документации не могут быть

признаны незаконными.

Указанные подкритерии распространяются на всех участников закупки, поэтому не влекут ограничения конкуренции и ограничение законных прав и интересов участников.

Уменьшение числа участников закупки в результате предъявления к ним требований не является нарушением принципа равноправия, если такие требования предоставляют заказчику дополнительные гарантии выполнения победителем своих обязательств и не направлены на установление преимуществ отдельным лицам либо на необоснованное ограничение конкуренции, согласно пункту 6 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Закона о закупках (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.05.2018).

Заказчик указывает на то, что отсутствие у участника договоров, в подтверждение опыта оказания услуг, аналогичных предмету закупки (равно как нежелание предоставлять Справку о материально-технических ресурсах или Справку о кадровых ресурсах Участника) не является основанием для вывода о неправомерном включении таких условий в Документацию, поскольку при установлении порядка оценки по нестоимостным критериям заказчик не обязан применять в качестве показателей оценки именно те показатели, которым соответствует конкретный потенциальный участник закупки.

Целесообразность введения повышенных требований к участникам не может выступать в качестве самостоятельного предмета оценки, если только не будет доказано, что в конкретном случае цели обеспечения равноправного участия хозяйствующих субъектов преобладали над целями эффективной хозяйственной деятельности заказчика (Верховный Суд РФ п.32 Обзора судебной практики Верховного Суда № 3 (2021) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 10.11.2021).

Помимо этого Заказчик считает обоснованным Требование об установлении подкритерия «Опыт оказания услуг, аналогичных предмету закупки по тематике (количество договоров)», указывая на следующее.

Согласно части 3 статьи 3 Закона о закупках заказчик определяет требования к участникам в документации о закупке в соответствии с положением о закупке.

Пунктом 7.3.1.14 Положения о закупках установлено, что документация должна содержать критерии оценки и сопоставления заявок на участие в конкурентной закупке.

Согласно пункту 14.3.2 Положения о закупках в составе критериев Организатор вправе указать как ценовые, так и неценовые критерии, в том числе подкритерии, определяющие квалификацию участников закупки, наличие оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом закупки и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации и прочие подкритерии, оценивающие соответствие участника закупки требованиям Заказчика.

Использование заказчиком оценочных критериев выбора поставщика не является нарушением, если эти критерии носят измеримый характер и соответствие участника закупки названным критериям может быть установлено объективно. Дополнительные требования к участникам, свидетельствующие об опыте работы на рынке, направленные на потенциальную предсказуемость надлежащей выполнимости закупки, не нарушают принцип равенства, установленный пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках (п.4 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Закона о закупках (утв. Президиумом Суда РФ 16.05.2018).

В целях установления справедливых подходов при оценке опыта в подпункте 3 пункта 2 раздела 3 Методики предусмотрена формула оценки, выражаемая в количестве представленных договоров участником закупки.

Каждый договор должен соответствовать условию по стоимости, дате заключения и исполнения на момент подачи заявки, а также тематике («оказание охранных услуг» согласно пункту 4.1.1 Документации), которая соответствует предмету закупки и характеру оказываемых услуг.

Совокупный вес (значимость) подкритерия составляет всего 0,25 (25%) от общей значимости нестоимостного критерия.

Подкритерий позволяет выявить в результате закупки лицо, исполнение договора которым в наибольшей степени будет отвечать потребностям заказчика и целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере закупки, поскольку количество заключенных договоров, сопоставимых по стоимости (и, соответственно, по объему поставки товаров, аналогичных предмету закупки), позволяет судить о наличии у участника необходимого опыта одновременной работы с различными коммерческими организациями в определенные подкритерием сроки и об успешном выполнении им обязательств по таким договорам. Учет договоров, согласно требованиям Методики, дает возможность определить уровень успешного взаимодействия участника на рынке профессиональных субъектов коммерческой деятельности.

При этом участник закупки не может стать победителем только на основании этого подкритерия. В разделе 3 Методики установлено 9 нестоимостных подкритериев. Поэтому участник, ранее не имевший требуемого опыта, при наличии весомых значений по другим подкритериям также может стать победителем по итоговому оценочному баллу.

Закон о закупках не содержит указаний в отношении критериев оценки. Таким образом, Заказчик вправе определить критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке исходя из целей своевременного и полного удовлетворения потребностей в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности (ч. 1 ст. 1 Закона о закупках).

Так же Заказчик считает обоснованным Требование об установлении подкритерия «Опыт оказания услуг, аналогичных предмету закупки по тематике (количество договоров)», указывая на следующее.

Форма справки «Справка о кадровых ресурсах Участника» (Форма 7 Приложения 4 к Документации) установлена пунктом 3.4.21 Документации.

Заполняя Форму 7, участнику необходимо отразить:

- информацию о количестве сотрудников за два года (за последний отчетный год и последний отчетный период текущего года): большое количество штатных работников является показателем надежности участника его стабильности, и профессионального опыта. Это также является показателем развития участника закупки в той или иной рыночной сфере.

- динамику изменения численного состава сотрудников организации исходя из информации о количестве сотрудников за два года (за последний отчетный год и последний отчетный период текущего года): высокий коэффициент текучести кадров, сигнализирует об угрозе стабильности и целостности организации и связан для нее со значительными затратами.

Пункт 1.1.1 Формы 7 предполагает указание участником информации о ключевом персонале (управленческий состав и специалисты), что позволяет Организатору сформировать представление об обеспеченности участника закупки квалифицированными кадровыми ресурсами для оказания услуг по предмету закупки. Согласно пунктам 4, 5, 6 Технического задания, охрана объектов осуществляется на 25 постах и носит как 12-ти часовой, так и круглосуточный характер, ряд постов предполагает охрану объектов с использованием огнестрельного оружия, что устанавливает требование к разряду охранника (четвертый и шестой).

Таким образом, наличие Справки о кадровых ресурсах Участника в составе заявки помогает Организатору администрировать предсказуемость оказания услуг конкретным участником с учетом требований к численному составу охранников и обязанности круглосуточной охраны в соответствии с требованиями Технического задания.

Порядок начисления оценки по подкритерию «Наличие справки о кадровых ресурсах Участника» зафиксирован в подпункте 2 пункта 2 раздела 3 Методики: исходя из наличия справки (присваивается 10 баллов) или отсутствия (присваивается 0 баллов).

Совокупный вес (значимость) подкритерия составляет всего 0,1 (10%) от общей значимости нестоимостного критерия.

Не предоставление справки о кадровых ресурсах не является основанием для отклонения заявки от участия в закупке. Из буквального содержания подкритерия следует, что Организатором администрируется сам факт наличия справки. Количественных требований к количеству персонала Методика не содержит. Даже в случае предоставления справки у участника закупки не возникает обязанности по предоставлению документов, подтверждающих сведения в справке.

Аналогичный подход к установлению оценочных подкритериев применяется в том числе в законодательстве о контрактной системе. Так, в Положении об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2021 № 2604 указано, что если качественная характеристика объекта оценки не определяется количественным значением показателей оценки, то количество баллов присваивается по шкале оценки за сам факт предоставления участником предложения (сведений): «а) 100 баллов заявке (части заявки), содержащей предложение о наличии характеристики объекта закупки, а при отсутствии характеристики объекта закупки - 0 баллов (если лучшим является наличие характеристики объекта закупки)» (пункты 22 -23 Положения).

Таким образом, установление данного подкритерия оценки допустимо с позиции действующего законодательства. Закон о закупках не содержит указаний в отношении критериев оценки. Заказчик вправе определить критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке исходя из целей своевременного и полного удовлетворения потребностей в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности (ч. 1 ст. 1 Закона о закупках).

Заказчик считает обоснованным Требование об установлении подкритерия «Опыт оказания услуг, аналогичных предмету закупки по тематике (количество договоров)».

Форма справки «Справка о материально-технических ресурсах Участника» (Форма 6 Приложения 4 к Документации) установлена пунктом 3.4.20 Документации.

Заполняя Форму 6, участник отражает информацию о материально-технических ресурсах, которые участник считает ключевыми и планирует использовать в ходе выполнения договора, в том числе, указывая наименование, количество, технические характеристики, информацию о праве собственности, назначение и техническое состояние таким материально-технических ресурсов.

Обеспеченность участника необходимыми материально-техническими ресурсами определяет готовность участника оказать услуги в соответствии требованиями Технического задания.

Согласно пунктам 4, 5, 6 Технического задания, ряд постов предполагает охрану с использованием не только специальных средств (палка резиновая, наручники для стационарных постов охраны, а также бронезилет и шлем для поста охраны мобильной группы), но и огнестрельного оружия, что также устанавливает требование к разряду

охранника (четвертый и шестой). К условиям оказания услуг, предусмотренным Техническим заданием (пункт 6) является также наличие у Исполнителя автотранспортного средства для организации поста охраны мобильной группой, обеспеченность сотрудников охраны специальной форменной одеждой по сезону (летняя и зимняя), позволяющей определять их принадлежность к конкретной охранной организации.

Таким образом, наличие Справки о материально-технических ресурсах в составе заявки помогает Организатору администрировать предсказуемость оказания услуг конкретным участником с учетом требований к материально-техническому обеспечению в соответствии с Техническим заданием.

Порядок начисления оценки по подкритерию «Наличие справки о материально-технических ресурсах Участника» зафиксирован в подпункте 1 пункта 2 раздела 3 Методики: исходя из наличия справки (присваивается 10 баллов) или ее отсутствия (присваивается 0 баллов).

Совокупный вес (значимость) подкритерия составляет всего 0,1 (10%) от общей значимости нестоимостного критерия.

Не предоставление справки о кадровых ресурсах не является основанием для отклонения заявки от участия в закупке. Организатором администрируется сам факт наличия справки. Количественных требований к количеству материально-технических ресурсов Методика не содержит.

Аналогичный подход к установлению оценочных подкритериев применяется в том числе в законодательстве о контрактной системе. Так, в Положении об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2021 № 2604 указано, что если качественная характеристика объекта оценки не определяется количественным значением показателей оценки, то количество баллов присваивается по шкале оценки за сам факт предоставления участником предложения (сведений): «а) 100 баллов заявке (части заявки), содержащей предложение о наличии характеристики объекта закупки, а при отсутствии характеристики объекта закупки - 0 баллов (если лучшим является наличие характеристики объекта закупки)» (пункты 22 -23 Положения).

Таким образом, установление данного подкритерия оценки допустимо с позиции действующего законодательства. Закон о закупках не содержит указаний в отношении критериев оценки. Заказчик вправе определить критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке исходя из целей своевременного и полного удовлетворения потребностей в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности (ч. 1 ст. 1 Закона о закупках).

На основании пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках к принципам, которыми должны руководствоваться заказчики при закупке товаров, работ, услуг, относятся равноправие (отсутствие дискриминации) участников закупки и недопустимость необоснованного ограничения конкуренции.

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.

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 (пункт 6 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Закона о закупках).

Таким образом, Комиссия Ханты-Мансийского УФАС России пришла к выводу, что довод жалобы Заявителя не нашел подтверждения.

На основании вышеизложенного Комиссия Ханты-Мансийского УФАС России, руководствуясь положениями статьи 18.1 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

Признать жалобу ООО ЧОП «Эквит» (вх. от 26.10.2022 № 11063-эп/22) на действия Заказчика ООО «Газпром трансгаз Сургут» при проведении тендера на оказание услуг по охране объектов ООО «Газпром трансгаз Сургут», расположенных на территории юга Тюменской области в 2023-2025 гг. для нужд ООО «Газпром трансгаз Сургут» от 14.10.2022 года, извещение №228301750, необоснованной.

Примечание: Решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его вынесения.