

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-17155/2022 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

23.11.2022 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 Мосгосэкспертизы,

в отсутствие представителей ООО «ДОМ», извещенных надлежащим образом о дате, месте и времени заседания письмом Московского УФАС России от 16.11.2022 №ЕИ/58069/22,

рассмотрев жалобу ООО «ДОМ» (далее - Заявитель) на действия Мосгосэкспертизы (далее — Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства на право заключения договора на выполнение работ по устройству системы распознавания лиц (реестровый № 32211804266, 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.

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 Заявителя, которому направлялось уведомление о принятии жалобы к

рассмотрению, в Управление не поступало.

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.

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 Заявителя.

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.

Часть 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, нарушения со стороны Заказчика выразились в ненадлежащем формировании положений конкурсной документации, а именно в

установлении порядка оценки по критерию «Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки».

Как указывает Заявитель, установленный порядок оценки не позволяет выявить лучшее предложение, в связи с отсутствием установленной пропорциональной зависимости между присваиваемыми баллами и представляемыми участниками закупки сведениями, что приводит к необоснованному ограничению конкуренции.

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

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.

В силу пунктов 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

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 о закупке. 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.

Как следует из материалов дела, Заказчиком 28.10.2022 на официальном сайте

Единой информационной системы в сфере закупок (далее - ЕИС) была размещена информация о проведении Закупки.

Цена договора: 48 367 134,32 руб.

Согласно пункту 3.12.17 документации критериями оценки заявок на участие в закупке являются:

- цена договора;
- расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ;
- качественные, функциональные и экологические характеристики товаров, работ, услуг;
- квалификация участников закупки, в том числе:
 - наличие финансовых ресурсов; обеспеченность кадровыми ресурсами (количество и/или квалификация); наличие на праве собственности или ином праве оборудования и других материальных ресурсов; опыт выполнения аналогичных предмету закупки работ (услуг), поставки товаров;
 - наличие независимой оценки (рейтингования) организаций строительной отрасли, полученной в порядке, установленном Комитетом города Москвы по ценовой политике в строительстве и государственной экспертизе проектов при осуществлении закупок товаров, работ, услуг, связанных с выполнением проектно-изыскательских работ, работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов капитального строительства (за исключением выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу особо опасных, технически сложных и уникальных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений, включенных в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения).

Перечень используемых критериев, порядок оценки заявок и значимость критериев указана в документе «Порядок оценки заявок по критериям» (Раздел 7).

Совокупная значимость критериев должна составлять 100 (сто) процентов. Значимость критериев «качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» и «квалификация участников закупки» не может составлять в сумме более 50 (пятидесяти) процентов

В пункте 2 раздела 7 документации установлен оспариваемый критерий «Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» (далее — критерий Качество).

Значимость критерия — 30%.

Предмет оценки: качество работ.

Содержание критерия: оцениваются предложения, направленные на повышение качества оказания услуг/выполнения работ, дополняющие Техническое задание, входящее в состав документации, по следующим направлениям:

<p>Предложено при исполнении договора, заключенного по результатам закупки, обеспечить сокращение срока выполнения работ, указанного в Техническом задании:</p> <p>каждый день снижения максимального срока выполнения работ оценивается в 5 баллов.</p> <p>При этом сокращение срока выполнения работ не должно влиять на качество работ</p>	<p>50 баллов (максимально)</p>
<p>Представлен перечень сценариев отказа работоспособности системы распознавания лиц, предлагаемой участником к установке при исполнении договора, заключенного по результатам закупки (далее – Система), с описанием решения проблемы.</p> <p>Предложение Участника оценивается в зависимости от количества включенных сценариев отказа работоспособности Системы.</p> <p>Каждый пункт перечня оценивается в 4 балла;</p> <p>5 и более таких пунктов перечня оценивается в 20 баллов.</p> <p>Сведения по данному параметру должны быть оформлены отдельным файлом, либо входить в состав технического предложения с соответствующим обозначением. Инструкции по установке, Руководство по эксплуатации и другие аналогичные документы при оценке данного параметра не рассматриваются и не оцениваются</p>	<p>20 баллов (максимально)</p>
<p>Предложение по выполнению работ включает в себя перечень примеров проведения функциональной диагностики Системы. Пример должен содержать следующие компоненты:</p> <ul style="list-style-type: none"> - способ проведения диагностики; - алгоритм выполнения действий при проведении диагностики; - описание результатов проведенной диагностики. <p>Предложение Участника оценивается в зависимости от количества включенных примеров.</p> <p>Каждый пункт перечня оценивается в 15 баллов.</p> <p>Сведения по данному параметру должны быть оформлены отдельным файлом, либо входить в состав технического предложения с соответствующим обозначением. Инструкции по установке, Руководство по эксплуатации и другие аналогичные документы при оценке данного параметра не рассматриваются и не оцениваются</p>	<p>30 баллов (максимально)</p>
<p>Максимальная величина показателя</p>	<p>100 баллов</p>

Непредоставление в составе заявки участника закупки документов, предусмотренных настоящим критерием, не является основанием для отказа в допуске к участию в закупке. При оценке заявок по критериям комиссией будут учитываться предложения, представленные участником закупки в составе заявки на участие в закупке. Предоставление иных документов и сведений, не

установленных порядком оценки заявок участников, не требуется.

Порядок оценки: Комиссия оценивает предложение участников, повышающие качественные характеристики оказываемых услуг/выполнения работ в соответствии с установленной в критерии шкалой оценки. Количество баллов, присваиваемых заявке (предложению), определяется как сумма баллов, присвоенных по каждому предложению участника, соответствующему указанным выше условиям оценки по данному критерию, с учетом коэффициента значимости показателя (КЗ).

Лучшие условия исполнения контракта соответствуют большему значению суммы баллов.

Оценка в 0 баллов по показателю будет присвоена Заявке, в которой:

- предложение по критерию не представлены;
- отсутствуют указанные выше предложения по данному критерию, либо ни одно предоставленное предложение не представлено полностью (отсутствует одно или несколько составляющих, в случае, если предложение по условию должно состоять из нескольких, связанных между собой составляющих компонентов);
- в качестве предложения представлено полное или частичное изложение, либо дословное копирование всего Технического задания, либо его отдельных частей, условий или технических требований, без указанных выше дополнительных предложений;
- в качестве предложения по критерию предложено исполнить контракт в соответствии с Техническим заданием, но ни одно из выше указанных дополнительных предложений не представлено.

Рейтинг заявок по критерию «Качество работ» определяется по формуле:

$НЦБ_i = K_i * КЗ$, где:

- K_i – количество баллов, присуждаемых предложению участника закупки, заявка которого оценивается;
- $КЗ$ – коэффициент значимости критерия

Таким образом, в документации установлено максимальное количество баллов по каждому показателю, а также количество баллов, в которые оценивается каждый пункт перечня.

На заседании Комиссии Заказчик пояснил, что по всем оцениваемым позициям критерия Качество предусмотрено конкретное количество баллов за конкретные параметры, то есть баллы начисляются только при наличии в составе предложения участника оцениваемых позиций, и только в том размере, который указан в порядке оценки по критерию. Также установлен предельный (максимальный) размер начисляемых баллов по каждой оцениваемой позиции. Никаких иных факторов,

влияющих на объективность и корректность оценки, критерий Качество не содержит.

Также Заказчик указал, что установление критерия Качество позволяет удостовериться в высокой квалификации исполнителя, сократить срок выполнения работ, а также минимизировать риски неисполнения условий договора.

Оценивая данный довод жалобы, Комиссия отмечает следующее.

В соответствии с частью 16 статьи 3.2 Закона о закупках под конкурсом понимается форма торгов, при которой победителем конкурса признается участник конкурентной закупки, заявка на участие в конкурентной закупке, окончательное предложение которого соответствует требованиям, установленным документацией о конкурентной закупке, и заявка, окончательное предложение которого по результатам сопоставления заявок, окончательных предложений на основании указанных в документации о такой закупке критериев оценки содержит лучшие условия исполнения договора.

Комиссия отмечает, что Закон о закупках не содержит конкретных правил и критериев относительно требований, устанавливаемых заказчиком к участникам закупки. Осуществляя организацию и проведение закупки, заказчики руководствуются требованиями законодательства в сфере закупок и положением о закупках, разработанным самостоятельно с учетом потребностей конкретного заказчика.

В частности, порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупок) и условия их применения устанавливаются заказчиками самостоятельно путем принятия Положения о закупке.

Таким образом, заказчикам предоставлено право сформировать свою систему закупок в зависимости от особенностей осуществления деятельности, установив при необходимости дополнительные требования к участникам закупки.

Данное право на разработку и утверждение Положения о закупке согласуется с целями и задачами Закона о закупках, направленными 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.

Законом о закупках заказчикам 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.

Направленные на обеспечение потребностей отдельных видов юридических лиц в товарах, работах и услугах отношения, регулируемые Законом № 223-ФЗ, имеют целью повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг (ст. 1).

Приведенные правовые позиции, позволяя определить круг правомерных действий заказчика при установлении в документации о закупке, проводимой по правилам Закона № 223-ФЗ, 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 № 223-ФЗ, и которые подлежат выяснению антимонопольным органом 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.

Комиссия отмечает, что Заказчик вправе устанавливать в Закупочной документации квалификационные критерии отбора в соответствии со своими требованиями, при условии применения их в равной степени ко всем участникам закупки.

При этом целесообразность введения повышенных требований к участникам, включая требования к опыту и квалификации, не может выступать в качестве самостоятельного предмета оценки в отрыве от обстоятельств, указывающих на 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.

Согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в пункте 4 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) 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. Само по себе предъявление заказчиком указанных требований не приводит к необоснованному ограничению участников закупки и не влияет на развитие конкуренции.

В свою очередь Комиссия отмечает, что установление в документации о проведении закупки критериев оценки не ограничивает право хозяйствующих

субъектов на участие в процедуре закупки, а преследует цель определения лучшего предложения в рамках проводимой Заказчиком процедуры закупки.

Комиссия также отмечает, что 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.

Вместе с тем Комиссия отмечает, что установленный критерий носит оценочный характер и не является критерием допуска.

Процедура оценки и сопоставления заявок на участие в Закупке направлена на выявление участника, заявка которого содержит лучшее предложение по исполнению договора, в том числе, исходя из опыта, имеющегося у участника Закупки, и никаким образом не может ограничить участников Закупки в их праве подать заявку на участие в такой Закупке и предложить условия исполнения договора, более выгодные, чем у других участников закупки.

В связи с изложенным, Комиссия приходит к выводу, что установленный Заказчиком в закупочной документации оспариваемый Заявителем критерий, не нарушает права участников и не ограничивает конкуренцию.

При этом отсутствие подходящих предложений у самого Заявителя не может свидетельствовать об ограничении конкуренции со стороны Заказчика.

Заявитель на заседание Комиссии не явился. Действительных доказательств нарушения своих прав и ограничения конкуренции путем предоставления преимущества конкретному лицу установленным критерием, Заявителем не представлено, а Комиссией не установлено.

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 (п. 3 ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения (п. 4 ст. 1 ГК РФ) и злоупотребления правом (п. 1 ст. 10 ГК РФ).

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 жалобы.

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

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «ДОМ» на действия Мосгосэкспертизы при проведении Закупки необоснованной.
2. Снять ограничения на размещение Закупки, наложенные письмом Московского УФАС России от 16.11.2022 №ЕИ/58069/22.

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