

## РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-18538/2021 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

25.10.2021

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 «Автодорпроект»; ППК «Российский экологический оператор»,

рассмотрев жалобу ООО «Автодорпроект» (далее - Заявитель) на действия ППК «Российский экологический оператор» (далее - Заказчик) при проведении запроса предложений в электронной форме на право заключения договора по выполнению работ по разработке типовых технологических решений по рекультивации полигонов ТКО (реестровый № 32110686702) (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.

При этом в жалобе Заявителя содержатся ссылки на нарушение Заказчиком статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Комиссия разъяснила Заявителю о том, что настоящая жалоба принята к рассмотрению в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Жалоба, содержащая сведения о нарушении антимонопольного законодательства рассматривается по правилам главы 9 Закона о защите конкуренции.

На вопрос Комиссии Заявитель пояснил, что отказывается от рассмотрения жалобы по правилам главы 9 Закона о защите конкуренции и в качестве способа защиты права выбирает рассмотрение своей жалобы по правилам статьи 18.1. Закона о защите конкуренции.

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 требованиями пункта 1 части 10 статьи 3 Закона о Закупках.

Заявитель в своей жалобе выражает несогласие с требованиями, установленными в документации:

1. Заказчиком установлено требование к участникам о наличии членства в саморегулируемой организации в области архитектурно-строительного проектирования.

2. По мнению Заявителя, Заказчиком неправомерно установлен критерий «Наличие у участника закупки необходимого для исполнения договора опыта выполнения соответствующих работ» в связи с тем, что для оценки по критерию Заказчиком принимаются к рассмотрению договоры/контракты на выполнения работ по разработке проектной документации по рекультивации полигонов ТКО в то время, как предметом закупки является разработка типовых технологических решений по рекультивации полигонов ТКО, а также неправомерно установлено максимальное количество договоров/контрактов, принимаемых к оценке по критерию «Наличие у участника закупки необходимого для исполнения договора опыта выполнения соответствующих работ», а также максимальное количество специалистов, сведения о которых принимаются к оценке по критерию «Наличие необходимого для исполнения договора количества специалистов и иных работников определенного уровня квалификации».

По мнению Заявителя, Заказчиком для оценки по критерию «Наличие необходимого для исполнения договора количества специалистов и иных работников определенного уровня квалификации» не правомерно принимаются к оценке сведения о специалистах с высшим или дополнительным образованием по профессии, специальности или направлению подготовки в области строительства.

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

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

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

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.

Согласно пункту 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны установленные заказчиком требования к участникам закупки.

Комиссией установлено, что 30.09.2021 Заказчик на сайте Единой электронной торговой площадки, а также на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru>) (далее – ЕИС), разместил информацию о проведении запроса предложений в электронной форме на право заключения договора по выполнению работ по разработке типовых технологических решений по рекультивации полигонов ТКО (реестровый № 32110686702) (далее – запрос предложений, процедура).

1. Так, пунктом 18.1 Извещения установлены обязательные требования к участникам закупки:

Соответствие требованиям, установленным законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся предметом закупки (в том числе, наличие у участника закупки лицензий (свидетельств о допуске) на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, подлежащих лицензированию (получению свидетельств о допуске) в соответствии с законодательством Российской Федерации, являющихся предметом заключаемого по результатам закупки договора), а именно:

- должен быть членом саморегулируемой организации в области архитектурно-строительного проектирования.

Документы, подтверждающие соответствие требованию - копия выписки, выданной не позднее 30 (тридцати) календарных дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в процедуре закупки, подтверждающей членство в саморегулируемой организации в области архитектурно-строительного проектирования.

По мнению Заявителя, установление данного требования нарушает

положения законодательства, поскольку полигон ТКО не является объектом капитального строительства и к результатам работ не предъявляются требования, предъявляемые для выполнения проектных работ, такие как подготовка документации в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию».

Заказчик с доводами жалобы не согласился, пояснив, что полигоны для размещения твердых коммунальных отходов в соответствии с п. 228 СанПиН 2.1.3684-21 являются специально оборудованными сооружениями, предназначенными для размещения (хранения и захоронения) отходов, и должны обеспечивать санитарно-эпидемиологическую безопасность населения.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2398 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий» полигоны ТКО в основном относятся к объектам I категории, оказывающим значительное негативное воздействие на окружающую среду.

Согласно подпункту «в» пункта 4 Указа Президента Российской Федерации от 14.01.2019 № 8 ППК «Российский экологический оператор» осуществляет стимулирование и поддержку мер, направленных на снижение объемов захораниваемых твердых коммунальных отходов (далее – ТКО), для чего формирует библиотеку типовых проектов, реализуемых в области обращения с ТКО.

Согласно пункту 1.3 Технического задания (Приложение № 1 к документации о закупке, далее – техническое задание) разработанные в рамках закупки типовые технологические решения будут рекомендованы Заказчиком для использоваться при разработке проектной документации по рекультивации полигонов ТКО.

В частности, разработанный по итогам закупки альбом типовых технологических решений, а также расчет стоимости типовых конструктивных решений, выполненный на единицу строительной продукции, будут рекомендованы для использоваться при разработке проектной документации по рекультивации полигонов в составе Раздела 4 «Конструктивные и объемно-планировочные решения», Раздела 5 в Подразделе «Технологические решения» и Раздела 11 «Смета на строительство объектов капитального строительства» в соответствии с требованиями постановления Правительства РФ № 87.

Таким образом, по итогам Закупки подрядчиком будут разработаны

типовые технологические решения, которые затем будут рекомендованы Заказчиком для использования участниками отрасли по обращению с ТКО в составе вышеуказанных разделов проектной документации с уточнением параметров конкретных объектов, при этом итоговые проектные документации и должны будут соответствовать требованиям постановления Правительства РФ № 87.

В результате применения неверных типовых технологических решений может быть нанесен вред окружающей среде, среде обитания и здоровью человека, который должен будет компенсироваться.

В связи с чем, Комиссия не усматривает нарушений в действиях Заказчика в части установления требования о наличии членства в СРО в области архитектурно-строительного проектирования, поскольку установление данного требования непосредственно связано с потребностью заказчика в надлежащем исполнении условий договора и не противоречит нормам действующего законодательства.

Кроме того, на вопрос Комиссии Заявитель подтвердил, что является членом СРО АС «Национальный альянс проектировщик «Главпроект» в области архитектурно-строительного проектирования.

Учитывая, что Заявитель является членом саморегулируемой организации в области архитектурно-строительного проектирования, оспариваемое положение не повлияло на возможность подачи Заявителем заявки на участие в конкурсе.

Таким образом, Заявителем не представлено действительных доказательств нарушения прав оспариваемым требованием.

В связи с чем, указанный довод Заявителя не находит своего подтверждения и признается Комиссией необоснованным.

2. Пунктом 20 Извещения установлены критерии заявок:

п. 20.1 Критерий «Цена договора».

Значимость (вес) критерия – 30%. Максимальное количество баллов по критерию – 30 баллов.

п. 20.2 Критерий «Наличие у участника закупки необходимого для исполнения договора опыта выполнения соответствующих работ».

Значимость (вес) критерия - 20%.

При оценке по данному критерию к учету принимаются договоры / контракты на выполнение работ по разработке проектной документации на рекультивацию полигонов ТКО / промышленных отходов, либо на

выполнение работ, в состав которых включены работы по разработке проектной документации на рекультивацию полигонов ТКО / промышленных отходов, при условии наличия в отношении разработанной проектной документации положительного заключения уполномоченного на проведение государственной экспертизы проектной документации органа исполнительной власти, выданного не ранее 01.01.2010.

Максимальное количество договоров - не может быть более 6 (шести) договоров / контрактов.

В случае, если  $O_{max}$  составляет 6 (шесть) и более договоров / контрактов, участнику закупки присваивается максимальное количество баллов, предусмотренных настоящим критерием (20).

Максимальное количество баллов по критерию – 20 баллов.

п. 20.3 Критерий «Срок выполнения работ по договору». Значимость (вес) критерия - 30 %.

При оценке по данному критерию оценивается количество календарных дней выполнения работ, предложенных участником закупки.

В договор будет внесен срок выполнения работ, указанный в заявке победителя закупки или участника, с которым Заказчиком принято решение заключить договор.

Максимальное количество баллов по критерию – 30 баллов.

п. 20.4 Критерий «Наличие необходимого для исполнения договора количества специалистов и иных работников определенного уровня квалификации». Значимость (вес) критерия – 20%.

При оценке по данному критерию к учету принимается информация о наличии у участника закупки специалистов с высшим образованием или дополнительным профессиональным образованием по профессии, специальности или направлению подготовки в области строительства, сведения о которых включены в национальный реестр специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования (Национальный реестр специалистов) с указанием вида осуществляемых физическим лицом работ – по подготовке проектной документации.

В случае, если  $K_{max}$  составляет 4 (четыре) и более специалистов, участнику закупки присваивается максимальное количество баллов, предусмотренных настоящим критерием (20).

Максимальное количество баллов по критерию – 20 баллов.

Как пояснил на заседании Комиссии Заказчик, разработка типовых технологических решений по рекультивации полигонов ТКО осуществляется Заказчиком во исполнение его уставных полномочий, ранее разработка таких решений не осуществлялась.

Критерий «Наличие у участника закупки необходимого для исполнения договора опыта выполнения соответствующих работ» установлен Заказчиком после детального изучения рынка выполнения аналогичных предмету закупки работ.

По итогам изучения было выявлено отсутствие в единой информационной системе в сфере закупок (далее – ЕИС) сведений о закупках по предмету, необходимому Заказчику.

Ввиду отсутствия у участников рынка опыта по разработке типовых технологических решений по рекультивации полигонов ТКО Заказчиком было установлено требование о подтверждении опыта участников по работам наиболее сопоставимого характера.

Кроме того, наличие у участника Закупки соответствующего опыта не являлось обязательным требованием для участников закупки, непредставление документов для оценки в соответствии с данным подкритерием не являлось основанием для отказа в допуске к участию в Закупке.

Относительно довода Заявителя в части неправомерного установления максимального количества договоров/контрактов, принимаемых к оценке по критерию «Наличие у участника закупки необходимого для исполнения договора опыта выполнения соответствующих работ», а также максимального количества специалистов, сведения о которых принимаются к оценке по критерию «Наличие необходимого для исполнения договора количества специалистов и иных работников определенного уровня квалификации», Заказчик пояснил, что указанный установление максимального количества договоров/контрактов и специалистов, сведения о которых принимаются к оценке по указанным критериям, мотивировано тем, что именно такое количество договоров/контрактов и специалистов может являться достаточным для подтверждения опыта и квалификации участника Закупки.

Относительно установления требования к специалистам по критерию «Наличие необходимого для исполнения договора количества специалистов и иных работников определенного уровня квалификации» Заявитель полагает, что отсутствие у участника закупки на момент подачи заявки указанного в документации квалифицированного

персонала не влияет на возможность надлежащего исполнения таким участником обязательств по договору.

В свою очередь Комиссия принимает во внимание, что приказом Минстроя России от 06.11.2020 № 672/пр утвержден Перечень направлений подготовки, специальностей в области строительства, получение высшего образования по которым необходимо для специалистов по организации инженерных изысканий, специалистов по организации архитектурно-строительного проектирования, специалистов по организации строительства.

Таким образом, направления подготовки, специальности «в области строительства» является общим собирательным названием всех направлений подготовки и специальностей, получение которых необходимо для специалистов по организации архитектурно-строительного проектирования.

При этом Комиссия отмечает, что указанные требования относятся к критериям оценки заявок участников, а не к требованиям к участникам - наличие у участника Закупки необходимого количества специалистов с определенным уровнем квалификации и не являлось основанием для отказа в допуске к участию в Закупке.

Комиссия Управления оценив оспариваемые Заявителем критерии оценки, приходит к выводу о том, что Заказчиком в Конкурсной документации о закупке сформулированы требования, которые основаны на представлении Заказчика о потребности в услугах определенного качества и количества, о потенциальном исполнителе с определенной квалификацией, опытом, ресурсами и т.д.

Спорные требования предъявлены ко всем участникам закупки, что не может рассматриваться как дискриминационное условие, ограничивающее конкуренцию.

При этом оспариваемые Заявителем критерии не являются условием допуска к участию в Конкурсе, а учитывается только при оценке заявок участников.

Непредставление участником в составе заявки таких сведений и документов, не является основанием отклонения такой заявки.

Согласно пункту 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), указано, что использование заказчиком оценочных критериев выбора поставщика не

является нарушением, если эти критерии носят измеряемый характер и соответствие участника закупки названным критериям может быть установлено объективно.

Согласно части 6 статьи 3 Закона о закупках заказчик самостоятельно определяет требования к участникам закупки в документации о конкурентной закупке в соответствии с положением о закупке.

Как отмечается в определении Верховного суда РФ от 31.07.2017 № 305-КГ17-2243, 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.

В отличие от закупок, осуществляемых в рамках контрактной системы для обеспечения государственных и муниципальных нужд, первоочередной целью Закона о закупках является создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности (часть 1 статьи 1 Закона о закупках).

При этом, согласно пункту 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о конкурентной закупке должны быть указаны критерии оценки и сопоставления заявок на участие в такой закупке.

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.

Положения действующего законодательства Российской Федерации не закрепляют перечень критериев оценки, которые могут быть применены при проведении конкурса, и не устанавливают обязательного для применения всеми заказчиками порядка проведения оценки заявок.

При таких обстоятельствах, действующее законодательство Российской Федерации предоставляет Заказчику право на формирование такого порядка оценки и сопоставления заявок, которое он счел необходимым для выявления лучших условий исполнения договора, заключаемого по результатам проведения конкурентной процедуры, в связи с чем, Заказчик на свое усмотрение определяет критерии оценки заявок и порядок проведения такой оценки.

Следовательно, Заказчик при осуществлении конкурентной процедуры наделен правом самостоятельного формирования порядка оценки заявок по критериям, определения их содержания, значимости, при условии, что такой порядок не повлечет за собой ограничение конкуренции.

Согласно правовой позиции, изложенной в пункте 6 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 года N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц", утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.05.2018 года, Закон о закупках не обязывает заказчиков допускать к участию в закупке всех хозяйствующих субъектов, имеющих намерение получить прибыль в результате заключения договора. Иное противоречило бы принципу целевого и экономически эффективного расходования денежных средств, сокращения издержек заказчика.

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.

В настоящем случае, установленные Заказчиком критерии оценки в равной мере применяется ко всем участникам закупки, и, следовательно, не приводят к исключению из числа участников закупки хозяйствующих субъектов по причинам, не связанным с обеспечением удовлетворения потребностей заказчика. 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.

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

При этом комиссия принимает во внимание, что Заявитель заявку на участие в конкурсе не подавал, свое право на обращение за разъяснениями положений документации также не обращался.

Действительных доказательств нарушения прав Заявителя оспариваемыми требованиями, Заявителем Комиссии не представлено.

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.

Доводы Заявителя, изложенные в дополнениях к жалобе и озвученные на заседании Комиссии относительно неправомерного установления Заказчиком требования к результату работ – получение положительного заключения государственной экологической экспертизы, а также требования к участникам закупки по Критерию «Наличие необходимого для исполнения договора количества специалистов и иных работников определенного уровня квалификации», не принимаются Комиссией, исходя из следующего.

Частью 13 статьи 3 Закона о закупках установлено, что рассмотрение жалобы антимонопольным органом должно ограничиваться только доводами, составляющими предмет обжалования.

Комиссия отмечает, что оспариваемое требование к результату работ подлежало обжалованию до окончания срока подачи заявок.

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 доводов жалобы.

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

### **РЕШИЛА:**

1. Признать жалобу ООО «Автодорпроект» (ИНН: 2460090430; ОГРН: 1152468031814) на действия ППК «Российский экологический оператор» (ИНН: 7703474222; ОГРН: 1197746250030) при проведении Закупки необоснованной.

2. Снять ограничения, наложенные письмами Московского УФАС России от 15.10.2021 № ЕО/63304/21, от 20.10.2021 № ЕО/64155/21.

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