

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-3955/2024 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

02.04.2024

г. Москва

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

Председательствующего:

<.....>

членов Комиссии:

<.....>

<.....>

рассмотрев жалобу <.....> (далее — Заявитель) на действия <.....> (далее — Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме на право заключения договора на определение подрядчика на выполнение ПИР, СМР, ПНР, оборудование по титулу: Модернизация ПС 220 кВ № 830 «Красногорская» путем установки систем инженерно-технических средств охраны МО, Красногорский г.о. д. Гольево для нужд СЭС – филиала <.....> регион» (реестровый № 32413369454) (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.

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.

Как следует из доводов жалобы, в описании предмета Закупки отсутствуют технические характеристики, без которых невозможно составить коммерческое предложение, а именно: планы и экспликации территории, зданий и сооружений, подлежащих оснащению, а также проектно – сметная документация по объектам, на базе которых формировались начальной минимальной цены контракта и сметный расчет, что не позволяет Заявителю сформировать ценовое предложение и принять участие в Закупке.

Также Заявитель в жалобе указывает, что одним из потенциальных участников Закупки был направлен запрос о разъяснении положений документации о закупке. Ответом Заказчика от 19.03.2024 в предоставлении указанных сведений отказано.

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, 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 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.

При проведении Закупки Заказчик руководствуется нормами Закона о закупках и Единым стандартом закупок <.....> (Положение о закупке), утвержденного Совета директоров <.....> (протокол от 30.12.2022 № 604) в редакции от 17.02.2023 (далее — Положение о закупке).

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 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.

Комиссией установлено, что 11.03.2024 Заказчик на сайте электронной торговой площадки АО «РАД» <https://tender.lot-online.ru/>, а также на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru>) (далее – ЕИС), разместил информацию о проведении конкурса в электронной форме на право заключения договора на определение подрядчика на выполнение ПИР, СМР, ПНР, оборудование по титулу: Модернизация ПС 220 кВ № 830 «Красногорская» путем установки систем инженерно-технических средств охраны МО, Красногорский г.о. д. Гольево для нужд СЭС – филиала <.....> регион» (реестровый № 32413369454) (далее — конкурс, процедура).

Начальная (максимальная) цена договора: 58 442 015,74 рублей.

Дата начала срока подачи заявок: 11.03.2024.

Дата и время окончания срока подачи заявок: 05.04.2024 в 11:00.

Дата подведения итогов: 03.05.2024.

В соответствии с Техническим заданием предметом Закупки является выполнение ПИР, СМР, ПНР, оборудование по титулу: Модернизация ПС 220 кВ № 830 «Красногорская» путем установки систем инженерно-технических средств охраны МО, Красногорский г.о. д. Гольево для нужд СЭС – филиала <.....>.

Наличие проектно-сметной документации: отсутствует.

Объем работ: Согласно заданию на проектирование.

Согласно Техническому заданию в объем услуг, в том числе включена разработка проектно-сметной документации. Также в Техническом задании представлен расчет предельной стоимости лота «по ключ».

Также в составе Технического задания (Приложение № 1 к Закупочной документации) размещено задание на проектирование по титулу: Модернизация ПС 220 кВ № 830 «Красногорская» путем установки систем инженерно-технических средств охраны МО, Красногорский г.о. д. Гольево для нужд СЭС – филиала <.....> (далее — Задание на проектирование).

В соответствии с пунктом 3 Задания на проектирование установлены следующие цели и задачи комплекса работ:

Обеспечение непрерывного и устойчивого электроснабжения потребителей на территории г. Москвы и Московской области (в том числе в период проведения значимых мероприятий) в зоне ответственности <.....>.

Создание системы безопасности и антитеррористической защищенности энергообъектов <.....>, соответствующей требованиям нормативно-правовых документов.

Обеспечение управления безопасностью и антитеррористической защищенностью <.....> в единой системе ситуационно-аналитического управления <.....>.

Комплекс работ по обеспечению безопасности предназначен для решения следующих задач:

- организация круглосуточного мониторинга оперативной обстановки в части безопасности функционирования электросетевых объектов (террористические и другие угрозы безопасности электроснабжению, пожары, несчастные случаи, происшествия и др.).

- приведение инженерно-технических средств охраны объектов в соответствие требованиям нормативно-правовых документов;

- обеспечение круглосуточного контроля соблюдения установленного режима безопасности и антитеррористической защищенности на энергообъектах и в районах их размещения;

- обеспечение информационно-аналитической поддержки Оперативного штаба по обеспечению надежности электроснабжения руководства <.....> и ЦУБ

<.....> в режиме повседневной деятельности и при чрезвычайных ситуациях на электросетевых объектах;

- обеспечение передачи оперативной информации о состоянии безопасности от дежурных работников электросетевых объектов до ДП РЭС филиалов <.....>, ДП 03 филиалов <.....>, ЦУБ <.....> (дежурный по безопасности ЦУБ), ЦУБ <.....> (дежурный по безопасности ЦУБ) в единой системе передачи оперативной информации <.....> (электронный оперативный журнал);

обеспечение взаимодействия дежурной службы ЦУБ <.....> с дежурными службами вышестоящих органов управления электросетевого комплекса, других организаций и ведомств в соответствии с установленными полномочиями;

- обеспечение системного анализа регулярно собираемой подразделениями безопасности информации и подготовки отчетно-аналитических документов;

- оснащение ЦУБ <.....> современными, автоматизированными средствами контроля за состоянием комплексной безопасности объектов и модернизация системы сбора и передачи информации с объектового уровня.

Проведение комплекса работ позволит привести систему безопасности и антитеррористической защищенности объектов в соответствие требованиям нормативно-правовых документов, а также сократить время на сбор информации и принятие наиболее эффективных управленческих решений в области безопасности.

Построенные системы будут использованы в текущей производственной деятельности <.....> для сокращения сроков реагирования на угрозы и возникновение чрезвычайных ситуаций и происшествий природного, техногенного и иного характера за счет повышения уровня физической защищенности энергообъектов Общества.

Комиссией установлено, что Заказчиком при формировании начальной (максимальной) цены договора был применен проектно-сметный метод в соответствии с Методическими указаниями по расчету предельной стоимости лота объектов капитального строительства <.....> (утв. Приказом от 13.06.2023г. №578).

Также в составе Закупочной документации размещен сметный расчет стоимости работ.

В соответствии с пунктом 12.1 Проекта договора передача и использование Сторонами по настоящему Договору информации, составляющей коммерческую тайну, осуществляется на основании соглашения о конфиденциальности, заключаемого Сторонами по типовой форме, утвержденной в <.....>.

Как пояснил Заказчик, Подстанция (ПС) «Красногорская» является объектом топливно-энергетического комплекса, имеющим низкую категорию опасности, в соответствии с Федеральным законом № 256 «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», а также иными нормативно-правовыми актами в области обеспечения антитеррористической защищенности, на объектах электроэнергетики введены пропускной и внутриобъектовый режимы, основной задачей которых является исключение несанкционированного доступа на объекты.

Заказчик отметил, что любые мероприятия, работы, услуги на данном объекте осуществляются персоналом сторонних организаций только в рамках заключенного договора подряда и соглашения о конфиденциальности, доступ которого на объект осуществляется в соответствии с Регламентом допуска персонала организаций для выполнения работ на объектах <.....> и Инструкцией о пропускном и внутриобъектовом режимах.

Мероприятия в рамках реализации данного титула должны быть выполнены «под ключ» (Исполнитель должен будет выполнить весь комплекс работ ПИР, АН (авторский надзор), СМР, ПНР, материалы и оборудование).

Таким образом, Заказчик указал, что победителю закупочной процедуры, после заключения договора подряда, соглашения о конфиденциальности, а также прохождения всех необходимых инструктажей в соответствии с вышеуказанными регламентирующими документами, будет предоставлен доступ на объект, а также представлена вся необходимая документация и информация об оборудовании и его настройках.

Также Заказчик отметил, что Закупка предполагает, в том числе, выполнение проектно-изыскательских работ, в связи с чем на этапе проведения закупки проектная документация отсутствует, поскольку она является результатом будущего выполнения работ. При этом, как отметил Заказчик, описание закупаемых работ приведено в Задании на проектирование.

Заказчик пояснил, что представленный в составе Закупочной документации расчет осуществлен по объектам — аналогам и служит для приблизительного определения лимита затрат и не предполагает детализацию до конкретных видов и объемов работ, ввиду отсутствия проекта. Локальные сметные расчеты объектов аналогов, использованные при формировании укрупненного расчета, не предоставляются в целях исключения введения Участников Закупки в заблуждение о наличии разработанной проектно-сметной документации с указанием конкретных объемов работ по данному объекту.

Таким образом, Комиссия отмечает, что, поскольку на объектом Закупки является особый объект топливно-энергетического комплекса, несанкционированный доступ на который запрещен в соответствии с Федеральным законом № 256 «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», предоставление планы и экспликации территории, зданий и сооружений, подлежащих оснащению не допускается и передается исполнителю по договору после заключения соглашения о конфиденциальности.

В части доводов об отсутствии проектно-сметной документации Комиссия отмечает, что исходя из требований Технического задания и пояснений Заказчика следует, что проектно-сметная документации будет разрабатываться в рамках проведения работ по договору.

Таким образом, конкретные объемы и стоимость работ будут определены по результатам разработки проектно-сметной документации, входящей в объем услуг по договору.

Кроме того, Комиссия отмечает, что в соответствии с пунктом 2.10 Проекта договора в случае согласования Заказчиком дополнительных объемов работ,

подлежащих оплате сверх Цены Договора, Стороны подписывают дополнительное соглашение, регламентирующее существенные условия их выполнения.

Таким образом, в случае если в ходе выполнения работ по договору потребуется выполнение дополнительных работ, не включенных в объем работ, установленных Техническим заданием, такие работы подлежат оплате сверх цены договора.

Комиссия обращает внимание, что 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.

Таким образом, антимонопольным органом подлежит выяснению вопрос действительности нарушения прав и законных интересов подателя жалобы оспариваемыми действиями.

В рассматриваемом случае, Заявителем не приведено доказательств, каким образом нарушены его права, учитывая вышеизложенные требования Закупочной документации.

Комиссия также отмечает, что в силу пункта 5 части 6 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что к жалобе прикладываются документы, подтверждающие ее обоснованность. При этом жалоба должна содержать перечень прилагаемых к ней документов. Следовательно, бремя доказывания при рассмотрении жалобы в контрольном органе возлагается на лицо, подавшее жалобу на соответствующие действия Заказчика в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

При этом, Заявителем к жалобе не предоставлено доказательств отсутствия возможности определения объема работ с учетом имеющейся информации в Закупочной документации, равно как не представлено доказательств невозможности принять участие в Закупке.

В связи с чем, доводы Заявителя об отсутствии возможности формирования ценового предложения с учетом того объема работ и документов, приведенных Заказчиком в Закупочной документации не находят своего подтверждения.

Комиссия также считает необходимым отметить, что в силу части 1 статьи 1 Закона о закупках обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, указанных в части 2 настоящей статьи (далее - заказчики), в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной

конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

При этом надлежащая потребность к выполняемым работам (услугам) выражена Заказчиком в Техническом задании.

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.

При этом Комиссией установлено, что на дату окончания срока подачи заявок — 05.04.2024 на участие в Закупке подано 2 заявки, что также свидетельствует об отсутствии ограничений конкуренции и препятствий для подачи заявки с учетом вышеизложенных требований Закупочной документации.

В материалы дела Заявителем не представлено доказательств, что оспариваемые требования влекут предоставление преимуществ конкретному хозяйствующему субъекту.

На основании изложенного, Комиссия приходит к выводу, что установленные Заказчиком в закупочной документации требования не могут рассматриваться как ограничение круга потенциальных участников закупки.

Комиссия отмечает, что 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 доводов жалобы.

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

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу Заявителя на действия <.....> при проведении Закупки необоснованной.
2. Снять ограничения, наложенные письмом Московского УФАС России от 26.03.2024 № НП/11781/24.

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