

РЕШЕНИЕ № 223ФЗ-79/23

по результатам рассмотрения жалобы <...> на действия (бездействие)
заказчика, организатора 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»

28.02.2023 Москва

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по контролю в сфере
закупок (далее – Комиссия ФАС России) в составе:

<...>,

при участии представителей:

<...>: <...>,

<...>: <...>,

представители <...>, <...> (далее – Оператор) на заседание Комиссии
ФАС России не явились, о дате, времени и месте рассмотрения жалобы
посредством системы видео-конференц-связи уведомлены надлежащим
образом,

рассмотрев посредством системы видео-конференц-связи жалобу <...>
б/д б/н на действия (бездействие) заказчика <...>, организатора <...> при
проведении открытого конкурса в электронной форме на право
заключения договора на оказание услуг по техническому обслуживанию
и выполнение работ по текущему ремонту ИТ-оборудования в вагонах
пассажирских поездов для нужд <...> (извещение № 32312077443), в
соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-
ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В ФАС России поступила жалоба <...> (далее – Заявитель) б/д б/н на
действия (бездействие) заказчика <...> (далее – Заказчик), организатора
<...> (далее – Организатор) при проведении открытого конкурса в
электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по

техническому обслуживанию и выполнение работ по текущему ремонту ИТ-оборудования в вагонах пассажирских поездов для нужд <...> (извещение № 32312077443) (далее – Конкурс, Жалоба).

Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках) 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 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной комиссии при организации 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 проведении закупок в соответствии с Законом о закупках.

При этом в соответствии с частью 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции при рассмотрении жалобы по существу комиссия антимонопольного органа рассматривает обжалуемые акты и (или) действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей.

В силу положений 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, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 статьи 2 Закона о закупках правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

Закупочная деятельность Заказчика регламентируется положением о закупке товаров, работ, услуг для нужд <...>, утвержденным решением Совета директоров <...> от 01.09.2022 (протокол № 4) (с изменениями, утвержденными решением Совета директоров <...> (протокол от 23.12.2022 № 1) (далее – Положение о закупке).

Частью 5 статьи 4 Закона о закупках установлено, что при осуществлении закупки в единой информационной системе, на официальном сайте, за исключением случаев, предусмотренных Законом о закупках,

размещаются извещение об осуществлении конкурентной закупки, документация о конкурентной закупке, проект договора, являющийся неотъемлемой частью извещения об осуществлении конкурентной закупки и документации о конкурентной закупке, изменения, внесенные в такие извещение и документацию, разъяснения такой документации, протоколы, составляемые при осуществлении закупки, итоговый протокол, иная дополнительная информация, предусмотренная в соответствии с частью 6 статьи 4

Закона о закупках. В случае, если при заключении и исполнении договора изменяются количество, объем, цена закупаемых товаров, работ, услуг или сроки исполнения договора по сравнению с указанными в итоговом протоколе, не позднее чем в течение десяти дней со дня внесения изменений

в договор в единой информационной системе размещается информация об изменении договора с указанием измененных условий. При закупке у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) информация о такой закупке, предусмотренная частью 5 статьи 4 Закона о закупках, может быть размещена заказчиком в единой информационной системе в случае, если предусмотрено положением о закупке.

В соответствии с извещением о проведении Конкурса (далее – Извещение), конкурсной документацией (далее – Документация):

1. Извещение размещено на сайте единой информационной системе в сфере закупок (<https://www.zakupki.gov.ru>) (далее – ЕИС) – 31.01.2023;
2. Начальная (максимальная) цена договора – 1 354 727 067,68 руб.;
3. Дата окончания срока подачи заявок на участие в Конкурсе – 16.02.2023;
4. На участие в Конкурсе подано 5 заявок участников;
5. Дата рассмотрения первых частей заявок – 06.03.2023;
6. Дата подведения итогов Конкурса – 07.03.2023.

Согласно части 14.1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, если при рассмотрении жалобы комиссии антимонопольного органа необходимо получение дополнительной информации, срок принятия решения может быть продлен однократно на срок, установленный частью 14 статьи 18.1

Закона о защите конкуренции.

В ходе заседания Комиссией ФАС России 20.02.2023 на основании части 14.1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции в целях полного и всестороннего рассмотрения Жалобы объявлен перерыв до 28.02.2023.

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам закупок обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном статьей 18.1 Закона о защите конкуренции, действия (бездействие) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в том числе осуществление заказчиком закупки с нарушением требований Закона о закупках и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в единой информационной системе положении о закупке такого заказчика.

Из Жалобы следует, что права и законные интересы Заявителя нарушены следующими действиями Заказчика, Организатора:

1. Заказчиком, Организатором в Документации установлен ненадлежащий порядок оценки заявок участников закупки по подкритериям «Цена на оказание услуг по ТО ИТ-оборудования в вагонах пассажирских поездов» (далее – Подкритерий № 1), «Цена на выполнение работ по ТР ИТ-оборудования в вагонах пассажирских поездов» (далее – Подкритерий № 2) критерия «Цена договора» (далее – Критерий № 1).
2. Заказчиком, Организатором ненадлежащим образом установлен порядок оценки заявок участников закупки по подкритериям «Опыт участника» (оборудование информационной магистрали) (далее – Подкритерий № 3), «Опыт участника» (оборудование системы контроля безопасности и связи пассажирского поезда (далее – Подкритерий № 4), «Опыт участника» (оборудование системы видеонаблюдения и регистрации) (далее – Подкритерий № 5), «Опыт участника» (оборудование системы контроля диагностики и управления) (далее – Подкритерий № 6) критерия «Квалификация участника» на выполнение работ по техническому обслуживанию (и/или ремонту) оборудования, установленного исключительно в пассажирских вагонах.
3. Заказчиком, Организатором ненадлежащим образом установлен порядок оценки заявок по критерию оценки «Квалификация персонала»

(далее – Критерий № 3).

4. Заказчиком, Организатором в Документации неправомерно установлено право Заказчика осуществлять дополнительный запрос информации и документов у участников закупки.

Представители Заказчика, Организатора с доводами Жалобы не согласились и сообщили, что при проведении Конкурса Заказчик, Организатор действовали в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, Положением о закупке и Документации.

Комиссией ФАС России установлено, что Жалоба содержит основания, предусмотренные частью 10 статьи 3 Закона о закупках, следовательно, подлежит рассмотрению в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Рассмотрев представленные материалы, а также выслушав пояснения представителей Заказчика, Организатора, Комиссия ФАС России установила следующее.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются установленными в Законе о закупках принципами, в том числе принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Частью 16 статьи 3.2 Закона о закупках установлено, что под конкурсом понимается форма торгов, при которой победителем 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.

В силу положений 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 оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

1. Согласно доводу Жалобы Заказчиком, Организатором в Документации ненадлежащим образом установлен порядок оценки заявок участников закупки по Подкритериям №№ 1, 2 Критерия № 1.

Пунктом 1.1 приложения № 1.4 к Документации установлен Подкритерий № 1 Критерия № 1, согласно которому: «Оценка осуществляется

на основании технических предложений, представленных в заявках участников, следующим образом: Заявкам участников, в технических предложениях которых содержатся предложения демпинговой цены (сниженной на размер, установленный в пункте 1.4 к Документации, а именно на 25 % и более

от начальной (максимальной) цены на оказание услуг по ТО ИТ-оборудования

в вагонах пассажирских поездов (без учета НДС)) присваивается максимальное количество баллов по Критерию № 1.

Заявки, содержащие предложения демпинговой цены (сниженной на размер превышающий, установленный в пункте 1.4 к Документации), по приведенной формуле не оцениваются. Заявка каждого участника, в которой предложена не демпинговая цена, оценивается путем сравнения начальной (максимальной) цены на оказание услуг по ТО ИТ-оборудования в вагонах пассажирских поездов (без учета НДС), сниженной на максимально допустимый размер снижения цены, установленный в пункте 1.4 к Документации ($C_{\min} - 449\,322\,069,83$ руб.) с ценой, предложенной каждым участником (C_j), по формуле».

Пунктом 1.2 приложения № 1.4 к Документации установлен Подкритерий № 2 Критерия № 1, согласно которому: «Оценка осуществляется на основании технических предложений, представленных в заявках участников, следующим образом:

Заявкам участников, в технических предложениях которых содержатся предложения демпинговой цены (сниженной на размер, установленный в пункте 1.4 документации о закупке, а именно на 25 % и более от суммы цен единиц работ по ТР ИТ-оборудования в вагонах пассажирских поездов

(без учета НДС)) присваивается максимальное количество баллов по Критерию № 1. Заявки, содержащие предложения демпинговой цены (сниженной

на размер превышающий, установленный в пункте 1.4 к Документации), по приведенной формуле не оцениваются.

Заявка каждого участника, в которой предложена не демпинговая цена, оценивается путем сравнения суммы цен единиц работ по ТР ИТ-оборудования

в вагонах пассажирских поездов (без учета НДС), сниженной на максимально допустимый размер снижения цены, установленный в пункте 1.4

к Документации ($C_{\min} - 25\,769\,892,65$ руб.) с суммой цен единиц работ по ТР ИТ-оборудования в вагонах пассажирских поездов (без учета НДС), предложенной каждым участником (C_j), по формуле».

Изучив порядок оценки по Критерию № 1, Комиссия ФАС России установила, что участникам Конкурса, предложившим различные ценовые предложения, например, сниженные на 25 % и более от начальной (максимальной) цены договора, присваивается максимальное количество баллов по Подкритериям № 1, 2 Критерия № 1, что свидетельствует об отсутствии объективности оценки по указанному критерию и ставит участников закупки, представивших в том числе ценовые предложения, сниженные более чем на 25%, в неравное положение, и, как следствие, не позволяет Заказчику выявить лучшее ценовое предложение.

Таким образом, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что вышеуказанные действия Заказчика, Организатора ненадлежащим образом установившего порядок оценки заявок участников по Подкритериям № 1, 2 Критерия № 1, нарушают пункты 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках,

что содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3

Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП).

2. Согласно доводу Жалобы Заказчиком, Организатором ненадлежащим образом установлен порядок оценки заявок участников по Подкритериям № 3, 4, 5, 6 Критерия № 2.

Пунктом 2.1.1 приложения № 1.4 к Документации установлен Подкритерий № 3 Критерия № 2, согласно которому: «Оценка осуществляется

на основании документов, представленных каждым участником в составе заявки в соответствии с пунктом 2.1 приложения № 1.4 к Документации, следующим образом: «Оценивается путем деления стоимости оказанных услуг

и/или выполненных работ каждым (j-ым) участником по техническому обслуживанию (и/или ремонту) оборудования ИМ (информационной магистрали), установленного в пассажирских вагонах, на максимальную из предложенных участниками стоимость оказанных услуг и/или выполненных работ по техническому обслуживанию (и/или ремонту) оборудования ИМ (информационной магистрали), установленного в пассажирских вагонах».

Пунктом 2.1.2 приложения № 1.4 к Документации установлен Подкритерий № 4 Критерия № 2, согласно которому: «Оценка осуществляется на основании документов, представленных каждым участником в составе заявки в соответствии с пунктом 2.2 приложения № 1.4 к Документации, следующим образом:

Оценивается путем деления стоимости оказанных услуг и/или выполненных работ каждым (j-ым) участником по техническому обслуживанию (и/или ремонту) оборудования СКБ и СПП (системы контроля безопасности и связи пассажирского поезда), установленного в пассажирских вагонах, на максимальную из предложенных участниками стоимость оказанных услуг и/или выполненных работ по техническому обслуживанию (и/или ремонту) оборудования СКБ и СПП (системы контроля безопасности и связи пассажирского поезда), установленного в пассажирских вагонах».

Пунктом 2.1.3 приложения № 1.4 к Документации установлен Подкритерий № 5 Критерия № 2, согласно которому: «Оценка осуществляется на основании документов, представленных каждым участником в составе заявки в соответствии с пунктом 2.3 приложения № 1.4 к Документации, следующим образом:

Оценивается путем деления стоимости оказанных услуг и/или выполненных работ каждым (j-ым) участником по техническому обслуживанию (и/или ремонту) оборудования СВНР (системы видеонаблюдения и регистрации), установленного в пассажирских вагонах, на максимальную из предложенных участниками стоимость оказанных услуг и/или выполненных работ по техническому обслуживанию (и/или ремонту) оборудования СВНР (системы видеонаблюдения и регистрации), установленного в пассажирских вагонах».

Пунктом 2.1.4 приложения № 1.4 к Документации установлен

Подкритерий № 6 Критерия № 2, согласно которому: «Оценка осуществляется на основании документов, представленных каждым участником в составе заявки в соответствии с пунктом 2.4 приложения № 1.4 к Документации, следующим образом: Оценивается путем деления стоимости оказанных услуг и/или выполненных работ каждым (j-ым) участником по техническому обслуживанию (и/или ремонту) оборудования СКДУ (системы контроля диагностики и управления), установленного в пассажирских вагонах, на максимальную из предложенных участниками стоимость оказанных услуг и/или выполненных работ по техническому обслуживанию (и/или ремонту) оборудования СКДУ (системы контроля диагностики и управления), установленного в пассажирских вагонах».

На заседании Комиссии ФАС России установлено, что оценке участников закупки подлежит опыт выполнения работ по техническому обслуживанию (и/или ремонту) оборудования, установленного исключительно в пассажирских вагонах, при этом опыт участников закупки, не имеющего опыт выполнения работ по предмету закупки на объектах, не относящихся к пассажирским вагонам, но имеющего опыт оказания услуг на иных видах транспорта, (например, авто/авиа метро, грузовых вагонах) не оценивается, что говорит о необъективности вышеуказанного порядка оценки заявок участников Конкурса.

При этом на заседании Комиссии ФАС России представитель Заказчика не представил доказательств, свидетельствующих о специфике характера выполняемых работ по предмету закупки на пассажирских вагонах и невозможности предоставления документов, подтверждающих опыт выполнения работ в рамках оценки по Критерию № 2 на иных видах транспорта.

Таким образом, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что вышеуказанные действия Заказчика, Организатора ненадлежащим образом установивших к участникам Конкурса порядок оценки заявок участников по Подкритериям № 3, 4, 5, 6 Критерия № 2 о наличии опыта выполнения работ по предмету закупки исключительно на пассажирских вагонах, нарушает пункты 13,14 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Указанное нарушение содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 КоАП.

3. Заказчиком, Организатором ненадлежащим образом установлен порядок оценки заявок участников закупки по Критерию № 3, необходимого для выполнения работ по предмету закупки в количестве 75 человек.

Пунктом 2.2 приложения № 1.4 к Документации установлен Критерий № 3, согласно которому: «Оценка осуществляется на основании документов, представленных каждым участником в составе заявки, в соответствии с пунктом 2.5 приложения № 1.4 к Документации следующим образом:

Оценивается путем деления количества персонала, имеющего допуск к работе в электроустановках до 1000 В не ниже третьей группы по электробезопасности, задействованного в оказании услуг, выполнении работ, имеющемся у каждого (j-ого) участника, на минимально необходимое количество персонала, имеющего допуск к работе в электроустановках до 1000 В не ниже третьей группы по электробезопасности, для оказания услуг, выполнения работ (75 работников), по формуле».

На заседании Комиссии ФАС России представители Заказчика, Организатора пояснили, что расчет по количеству сотрудников, требуемых для выполнения работ по предмету закупки произведен в соответствии с требованиями приложения № 1.1 технического задания Документации (75 структурных подразделений (филиалов) Заказчика (депо)).

Кроме того, на заседании Комиссии ФАС России представители Заказчика, Организатора пояснили, что указанный порядок оценки заявок на участие в Конкурсе по Критерию № 3 установлен Заказчиком с целью выявления участника, наилучшим образом соответствующего требованиям Заказчика и способного обеспечить надлежащее выполнение работ по предмету закупки, при этом выявить лучшее предложение возможно путем сопоставления представленных участниками закупки сведений.

Изучив представленные материалы, а также выслушав пояснения представителей Заказчика, Организатора Комиссия ФАС России приходит к выводу, что положение Документации, устанавливающее возможность учета предельного максимального количества квалифицированного персонала (75 человек) при проведении оценки заявок участников закупки

установлено исходя из количества структурных подразделений (депо) Заказчика,
что не противоречит требованиям Закона о закупках, Положения о закупке.

Вместе с тем представитель Заявителя на заседание Комиссии ФАС России не представил доказательств, свидетельствующих о неправомерности действий Заказчика, Организатора, в связи с чем Комиссия ФАС России приходит к выводу о необоснованности довода Жалобы.

4. Согласно доводу Жалобы Заказчиком, Организатором в Документации неправомерно установлено право Заказчика осуществлять дополнительный запрос информации и документов у участников закупки.

Пунктом 3.6.8 Документации установлено требование о том, что Заказчик вправе до подведения итогов Конкурса в письменной форме однократно запросить у участников Конкурса информацию и документы, необходимые для подтверждения соответствия участника, товаров, работ, услуг, предлагаемых в соответствии с заявкой такого участника, предъявляемым требованиям, изложенным в аукционной документации.

При этом не допускается изменение и (или) дополнение заявок участников.

Вместе с тем возможность получения дополнительной информации и документов, с учетом указанных положений Документации, полностью зависит от волеизъявления Заказчика, поскольку право Заказчика запрашивать дополнительную информацию и документы у участников закупки, принимать решения о допуске/отклонении заявки участника при наличии несоответствий (неточностей) в составе заявки может применяться не в равной степени ко всем участникам закупки, что ограничивает количество участников Конкурса и создает преимущества отдельным участникам закупки при осуществлении дозапроса документов.

Кроме того, выявление несоответствий (неточностей) в составе заявки могут повлиять на оценку заявок участников закупки при принятии решения о допуске (недопуске) заявки участника закупки, в связи с чем в случае

несоответствия заявки требованиям Документации, такие заявки подлежат отклонению.

Учитывая изложенное, Комиссия ФАС России приходит к выводу о том, что действия Заказчика, Организатора, предусмотревших в Документации возможность осуществления дополнительного запроса информации и документов у участников Конкурса, ограничивают количество участников закупки, противоречат пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках и нарушают часть 1 статьи 2 Закона о закупках.

Указанное нарушение содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 КоАП.

На основании вышеизложенного и в соответствии с частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия ФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу <...> б/д б/н на действия (бездействие) заказчика <...>, организатора <...> при проведении открытого конкурса в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по техническому обслуживанию и выполнение работ по текущему ремонту ИТ-оборудования в вагонах пассажирских поездов для нужд <...> (извещение № 32312077443) обоснованной в части пунктов 1, 2, 4 мотивировочной части решения.
2. Признать <...>, <...> нарушившими часть 1 статьи 2, пункты 13, 14 части 10 статьи 4 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».
3. Обязательное к исполнению предписание, направленное на устранение выявленных нарушений, в соответствии с принятым решением от 28.02.2022 № 223ФЗ-79/22 не выдавать, поскольку предписание выдано ранее в соответствии с принятым решением от 28.02.2022 № 223ФЗ-78/22.
4. Материалы дела от 28.02.2022 № 223ФЗ-79/22 для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении не передавать соответствующему должностному лицу Управления контроля размещения государственного заказа ФАС России,

поскольку соответствующие материалы ранее переданы по делу от
28.02.2022

№ 223ФЗ-78/22.

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