

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-11997/2022 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

16.08.2022 г. Москва

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

<...>

при участии посредством видеоконференцсвязи представителей ФГБУ «РЭА» Минэнерго России, АО «РЭМ»

рассмотрев жалобы ФГБУ «РЭА» Минэнерго России (далее также — Заявитель) на действия АО «РЭМ» (далее также — Заказчик) при проведении электронного конкурса на право заключения договора на выполнение функций Технического заказчика за выполнением работ по размещению быстровозводимой некапитальной конструкции фондохранилища по адресу: г. Москва, 1-я Останкинская ул., д. 5 (реестровый № 32211560910) и при проведении электронного конкурса на право заключения договора на выполнение функций Технического заказчика за выполнением работ по размещению некапитальных объектов - натуральных площадок для съемок фильмов на территории вблизи поселения Краснопахорское (реестровый № 32211560908), перенаправленные письмом ФАС России от 08.08.2022 № 28/74712/22,

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 поступили жалобы Заявителя на действия Заказчика при проведении Закупок.

По мнению Заявителя, нарушение его прав и законных интересов со стороны Заказчика выразилось в ненадлежащем формировании Закупочных документов, влекущем ограничение 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, 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.

Частью 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.

Жалобы Заявителя отвечают требованиям пункта 1 части 10 статьи 3 Закона о закупках.

Принимая во внимание, что доводы жалоб по Закупкам носят идентичный характер, дальнейшее изложение обстоятельств дела осуществляется на основании закупки с реестровым № 32211560910 (далее — Конкурс).

Извещение о проведении Конкурса с начальной (максимальной) ценой договора в размере 11 151 327,83 руб. размещено в единой информационной системе в сфере закупок (адрес в сети «Интернет» - www.zakupki.gov.ru) 20.07.2022.

1. Согласно доводам Заявителя, Заказчиком неправомерно установлено в требовании к участникам о наличии аттестованного персонала НАКС.

Заявителем был направлен запрос на разъяснения положений Документации в части необходимости предъявления вышеназванного требования с указанием видов работ по изготовлению, реконструкции, монтажу и ремонту оборудования и объектов, надзор за которыми осуществляют органы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), осуществляются при выполнении работ по размещению быстровозводимой некапитальной конструкции фондохранилища по адресу: г. Москва, 1-я Останкинская ул., д. 5.

Заявитель отметил, что требование об аттестации при выполнении сварочных работ на опасных производственных объектах является требованием промышленной безопасности и устанавливается федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности "требования к производству

сварочных работ на опасных производственных объектах", утвержденными приказом от 11 декабря 2020 г. № 519 (далее - ФНП по сварке), и рядом других федеральных норм и правил в области промышленной безопасности.

Правилами аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства, утв. приказом Госгортехнадзора России от 30 октября 1998 г. № 63 (п. 1.2.) установлено, что аттестация сварщиков и специалистов сварочного производства проводится в целях установления достаточности их теоретической и практической подготовки, проверки их знаний и навыков и предоставления права сварщикам и специалистам сварочного производства выполнять работы на объектах, подконтрольных Госгортехнадзору России (ныне – Ростехнадзор). При этом п. 1.3. установлено, что Система аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства (САСв) - комплекс требований, определяющих правила и процедуру аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства, занятых на работах по изготовлению, реконструкции, монтажу и ремонту оборудования и объектов, надзор за которыми осуществляет Госгортехнадзор России.

Принимая во внимание, что при выполнении работ по размещению некапитальных объектов - натуральных площадок для съемок фильмов на территории вблизи поселения Краснопахорское не осуществляются какие-либо виды работ, поднадзорных Ростехнадзору, предъявление требований о наличии аттестации персонала технического заказчика в системе аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства (НАКС) является избыточным и влечёт за собой ограничение конкуренции.

Заказчик с доводами жалобы не согласился и пояснил, что оспариваемые требования установлены в качестве одного из критериев оценки и сопоставления заявок, в связи с чем принять участие в Конкурсе могут лица, не обладающие сотрудниками, аттестованными НАКС.

Кроме того, Заказчик пояснил, что согласно Техническому заданию необходимо выполнить работы по размещению некапитальных объектов, устройству инженерной инфраструктуры таких объектов, которые могут включать необходимость проведение сварочных работ.

Изучив представленные документы, Комиссия установила следующее.

В соответствии с пунктами 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о конкурентной закупке должны быть установлены критерии оценки, порядок оценки и сопоставления заявок на участие в такой закупке.

Соответствующий порядок установлен Заказчиком в Приложении № 2 к Информационной карте Закупки, в том числе по критерию 2.2 «Обеспеченность участника закупки кадровыми ресурсами (количество и/или квалификация)»:

Предмет оценки: количество и квалификация работников участника закупки, имеющих образование по соответствующим специальностям, для оценки обеспеченности кадровыми ресурсами участника, с последующим выбором конкретных специалистов в команду проекта.

Коэффициент значимости КЗ2.2. = 0.4

Оценивается исходя из анализа представленных в заявке участника закупки

справки о штатном расписании с приложением заверенных копий трудовых книжек/копий гражданско-правового договора, копий приказов о приёме на работу/копий трудового договора, копий документов (дипломы или удостоверения, или свидетельства, или сертификаты, или идентификационный номер в реестре), подтверждающие квалификацию персонала относительно условий предмета закупки, согласно данным, указанных участником закупки в Приложении 3 к заявке на участие в конкурсе «Сведения о квалификации участника конкурса при осуществлении закупки работ».

Баллы начисляются от 0 до 40 баллов.

Порядок оценки:

Количество баллов, присуждаемых по показателю (Rci2.2), определяется по формуле:

а) в случае если $K_{\max} < K_{\text{пред}}$, - по формуле:

$$R_{ci2.2} = K_{32.2} \times 100 \times (K_i / K_{\max});$$

б) в случае если $K_{\max} \geq K_{\text{пред}}$, - по формуле:

$$R_{ci2.2} = K_{32.2} \times 100 \times (K_i / K_{\text{пред}});$$

при этом $R_{ci2.2\max} = K_{32.2} \times 100$,

где:

$K_{32.2}$ - коэффициент значимости показателя;

K_i - предложение участника закупки, заявка (предложение) которого оценивается;

K_{\max} - максимальное предложение из предложений по критерию оценки, сделанных участниками закупки;

$K_{\text{пред}}$ - предельно необходимое Заказчику значение характеристики обеспечение кадровыми ресурсами – 20 человек.

$R_{\max2.2}$ - количество баллов по критерию оценки (показателю), присуждаемых участникам, предложение которых превышает предельно необходимое максимальное значение, установленное заказчиком.

К оценке по п. 2.2. принимаются специалисты имеющие соответствующее образование, повышении квалификации и аттестации на каждого (одного) специалиста со следующими данными:

- Высшее или специальное образование специалистов должно соответствовать приложению к приказу Минстроя России от 06.11.2020 №672/пр.;

- Специалисты календарно–сетевое планирования должны иметь высшее или специальное образование по специальности информатика и вычислительная техника, информатика, прикладная информатика в управлении. Для контроля объемов и сроков реализации проекта в состав команды обязательно должен входить специалист календарно–сетевое планирования – 1 специалист.

- Квалификация персонала участника закупки должна быть подтверждена: копиями документов (дипломы или удостоверения, или свидетельства, или сертификаты или идентификационный номер) о включении специалиста в национальный реестр специалистов (НОСТРОЙ). Не менее – 5 специалистов.

- Квалификация персонала участника закупки должна быть подтверждена копиями документов (дипломы или удостоверения, или свидетельства, или сертификаты) в области пожарной безопасности в соответствии с Федеральным законом от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», приказом МЧС РФ от 12.12.2007 № 645 Об утверждении норм пожарной безопасности «Обучение мерам пожарной безопасности работников организации» в организации, имеющей лицензию на соответствующий вид деятельности (копия лицензии на право обучения в области пожарной безопасности). Не менее –5 -ти специалистов;

- Квалификация персонала участника закупки должна быть подтверждена копиями документов (дипломы или удостоверения, или свидетельства, или сертификаты или идентификационный номер в реестре) наличия аттестации в национальном аттестационном комитете по сварочному производству (НАКС) НАКС 2-го уровня не менее – 4-х специалистов; НАКС 3-го уровня, не менее 1-го специалиста

- Квалификация персонала участника закупки должна быть подтверждена копиями документов (дипломы или удостоверения, или свидетельства, или сертификаты или идентификационный номер) аттестация ВИК, не менее – 4-х специалистов;

При отсутствии 5 специалистов, включённых в национальный реестр специалистов (НОСТРОЙ), 5 специалистов с удостоверениями /свидетельствами / сертификатами в области пожарной безопасности, 5 специалистов с аттестацией в национальном аттестационном комитете по сварочному производству (НАКС) (из них: 4 специалиста 2-го уровня и 1 специалист 3-го уровня), 4 специалистов с аттестацией ВИК и 1 специалиста календарно-сетевое планирование участнику закупки присваивается 0 баллов.

показателями цены, качества и надёжности.

Требования к кадровым ресурсам включают наличие Системы добровольной сертификации НАКС. НАКС — независимая оценка и подтверждение соответствия сварочных технологических процессов, оборудования и материалов требованиям международных, региональных, межгосударственных и национальных стандартов, стандартов предприятий, сводов правил, условиям договоров. Это система, может быть, как добровольным условием Заказчика, так и применяется Ростехнадзором при выполнении работ по изготовлению, реконструкции, монтажу и ремонту оборудования и объектов.

Сертификат НАКС свидетельствуют о готовности специалиста квалифицированно выполнять конкретные работы в области сварки.

Вместе с тем, как было установлено Комиссией, на участие в закупке было подано 5 заявок, у четырех из которых имелись необходимые аттестованные сотрудники НАКС.

Согласно позиции Верховного суда Российской Федерации, изложенной в пункте 32 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 3 (2021)

(утв. Президиумом Верховного Суда РФ 10.11.2021) Законом о закупках заказчиком 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.

Направленные на обеспечение потребностей отдельных видов юридических лиц в товарах, работах и услугах отношения, регулируемые Законом N 223-ФЗ, имеют целью повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг (ст. 1).

При этом установление спорного критерия оценки не влечет 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. Доказательств обратного Заявителем в материалы дела не представлено, а Комиссией не установлено.

При таких обстоятельствах, Комиссия приходит к выводу о необоснованности данного довода жалобы.

2. Заявителем оспаривается требование к сотрудникам о наличии высшего или специального образования по специальностям по специальности информатика и вычислительная техника, информатика, прикладная информатика в управлении, не соответствующим требованиям, указанным в Документации и приведенным в приказе Минстроя России Приказ Минстроя России от 06.11.2020 N 672/пр "Об утверждении перечня 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".

Поскольку указанные наименования направлений подготовки, наименования специальностей высшего образования в упомянутом приказе отсутствуют, по мнению Заявителя, указанные требования являются неправомерными.

Комиссия оценивает данный довод Заявителя критически, поскольку основаны на неверном толковании Заявителем положений Документации.

Так, согласно установленному порядку оценки по критерию 2.2 к оценке принимаются специалисты:

- Высшее или специальное образование специалистов должно соответствовать приложению к приказу Минстроя России от 06.11.2020 №672/пр.;

- Специалисты календарно-сетевого планирования должны иметь высшее или специальное образование по специальности информатика и вычислительная техника, информатика, прикладная информатика в управлении. Для контроля объемов и сроков реализации проекта в состав команды обязательно должен

входить специалист календарно–сетевое планирования – 1 специалист.

Таким образом, требование в Документации о наличии образования согласно приказу Минстроя России от 06.11.2020 №672/пр. не тождественно требованию об образовании соответствующего уровня по специальности информатика и вычислительная техника, информатика, прикладная информатика в управлении.

Исходя из положений Документации, требования к кадрам о наличии образования по специальности информатика и вычислительная техника, информатика, прикладная информатика в управлении предъявлено исключительно к специалистам календарно–сетевое планирования. Вместе с тем, согласно порядку оценки по наличию кадровых ресурсов у участника, Заказчику необходимы также иные специалисты.

При таких обстоятельствах, Комиссия приходит к выводу об отсутствии в Документации противоречащих положений относительно наличия образования специалистов, принимаемых к оценке.

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).

На основании изложенного, Комиссия пришла к выводу о необоснованности данного довода жалобы.

3. Заявителем оспаривается установление ненадлежащего требования к сотрудникам участника, а именно: квалификация персонала участника закупки должна быть подтверждена копиями документов (дипломы или удостоверения, или свидетельства, или сертификаты) в области пожарной безопасности в соответствии с Федеральным законом от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», приказом МЧС РФ от 12.12.2007 № 645 Об утверждении норм пожарной безопасности «Обучение мерам пожарной безопасности работников

организации» в организации, имеющей лицензию на соответствующий вид деятельности (копия лицензии на право обучения в области пожарной безопасности).

Как пояснил Заявитель, приказом МЧС РФ от 12.12.2007 № 645 утратил силу в связи с изданием Приказ МЧС России от 18.11.2021 N 806 «Об определении Порядка, видов, сроков обучения лиц, осуществляющих трудовую или служебную деятельность в организациях, по программам противопожарного инструктажа, требований к содержанию указанных программ и категорий лиц, проходящих обучение по дополнительным профессиональным программам в области пожарной безопасности».

Кроме того, пунктом 7 Приказа МЧС России от 18.11.2021 N 806, установлено, что проведение противопожарных инструктажей осуществляется в соответствии с порядком обучения лиц мерам пожарной безопасности с учетом структуры и численности работников (служащих) организации лицами, осуществляющими трудовую или служебную деятельность в организации, прошедшими обучение мерам пожарной безопасности по дополнительным профессиональным программам в области пожарной безопасности, либо имеющими среднее профессиональное и (или) высшее образование по специальности «Пожарная безопасность» или направлению подготовки «Техносферная безопасность» по профилю «Пожарная безопасность», либо прошедшими процедуру независимой оценки квалификации, в период действия свидетельства о квалификации.

Таким образом, необходимая квалификация сотрудников, вопреки требованиям, установленным в Закупочной документации, подтверждается не только в организации, имеющей лицензию на соответствующий вид деятельности.

На заседании Комиссии Заказчик не отрицал наличие в Закупочной документации ссылки на утративший силу приказом МЧС РФ от 12.12.2007 № 645, но пояснил, что к оценке принимались бы сотрудники, получившие документы в порядке, предусмотренном Приказом МЧС России от 18.11.2021 N 806.

Комиссия оценивает доводы Заказчика критически, поскольку в силу части 6 статьи 3 Закона о закупках не допускается предъявлять к участникам закупки, к покупаемым 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.

Таким образом, Комиссия отмечает, что Заказчик не может оценивать и сопоставлять заявки на участие в Конкурсе на основании порядка, не предусмотренного положениями Документации. Поскольку положения Документации не содержат возможности принятия к оценке сотрудников, имеющих документы в соответствии с порядком, установленным Приказом МЧС России от 18.11.2021 N 806, такие сотрудники, вопреки доводам Заказчика, не могут быть приняты к оценке.

При закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки;

При таких обстоятельствах, Комиссия приходит к выводу, что Документация

содержит некорректные положения оценки заявок, что не соответствует пункту 2 части 1 статьи 3, пунктам 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках, в связи с чем такая Документация подлежит корректировке и приведению в соответствие с требованиями действующего законодательства.

Таким образом, данный довод жалобы Заявителя признан обоснованным.

Сведений о заключении договора по результатам Закупки в материалы дела Заказчиком не представлено, в связи с чем у Комиссии отсутствуют правовые препятствия для выдачи Заказчику предписания об устранении нарушений.

Руководствуясь частью 20 статьи 18.1, пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобы ФГБУ «РЭА» Минэнерго России (ИНН: 7709018297) на действия АО «РЭМ» (ИНН 7727344543) при проведении Закупки частично обоснованной.
2. Установить в действиях АО «РЭМ» нарушения пункта 2 части 1 статьи 3, пунктов 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках.
3. Выдать АО «РЭМ» обязательное для исполнения предписание об устранении допущенных нарушений.

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