

РЕШЕНИЕ

по делу № 041/07/3-565/2020

23 декабря 2020 г.
Камчатский

г. Петропавловск-

Резолютивная часть решения оглашена «21» декабря 2020 года

В полном объеме решение изготовлено «23» декабря 2020 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Камчатскому краю (далее – Комиссия) по рассмотрению жалоб в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), в составе:

председателя Комиссии – руководителя управления

членов Комиссии:

заместителя руководителя управления

специалиста 1 разряда отдела правового обеспечения и рекламы ..

в присутствии представителей:

- заказчика – публичного акционерного общества «Камчатскэнерго» (далее – ПАО «Камчатскэнерго»);

- заявителя – общества с ограниченной ответственностью «Частная Охранная организация М-Групп» (далее – ООО «ЧОО М-Групп», Общество):

рассмотрев в дистанционном формате посредством видеоконференц связи в соответствии с частями 16, 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции жалобу ООО «ЧОО М-Групп» на действия заказчика – ПАО «Камчатскэнерго» по определению исполнителя путем проведения запроса предложений в электронной форме на право заключения договора по лоту № 26800-ЭКСП БЕЗ-2021-КамчЭн Услуги охраны объектов филиала ПАО «Камчатскэнерго» Регионально-диспетчерского управления, ул. Набережная 10, в г. Петропавловске-Камчатском (один круглосуточный пост и бюро пропусков), с 01.01.2021 - 31.12.2023 (извещение № 32009603608),

УСТАНОВИЛА:

ПАО «Камчатскэнерго» проводился запрос предложений в электронной форме на право заключения договора по лоту № 26800-ЭКСП БЕЗ-2021-КамчЭн Услуги охраны объектов филиала ПАО «Камчатскэнерго» Регионально-диспетчерского управления, ул. Набережная 10, в г. Петропавловске-Камчатском (один круглосуточный пост и бюро пропусков), с 01.01.2021 - 31.12.2023 (извещение № 32009603608) (далее – Закупка); начальная (максимальная) цена договора установлена в размере 13 352 688 рублей. Извещение и документация о Закупке размещены в Единой информационной системе (далее – ЕИС) сфере закупок на сайте www.zakupki.gov 22.10.2020. Срок окончания подачи заявок: 18.11.2020.

Процедура Закупки проводилась в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закон о закупках), единым положением о закупке продукции для нужд группы РусГидро (далее – Положение), документацией о закупке на право заключения договора по лоту № 26800-ЭКСП БЕЗ-2021-КамчЭн Услуги охраны объектов филиала ПАО «Камчатскэнерго» Регионально-диспетчерского управления, ул. Набережная 10, в г. Петропавловске-Камчатском (один круглосуточный пост и бюро пропусков), с 01.01.2021 - 31.12.2023 (далее – Документация), единой методикой проверки надежности (деловой репутации) и финансового состояния (устойчивости) участников закупочных процедур, проводимых группой «Русгидро» (далее – Методика проверки ДРиФС).

Согласно протоколу № 268-В от 25.11.2020 на участие в Закупке поступило 4 заявки от участников: ООО «ЧОО М-Групп», ООО «ЧОО «Монолит», ООО «ЧОО «Гарт», ООО ЧОО «ЩИТ».

В соответствии с протоколом № ПР-183-2021 от 30.11.2020 заявка ООО «ЧОО М-Групп» отклонена. Как несоответствующая подпункту 3 пункта 10.1 Документации, 3 заявки от участников ООО «ЧОО «Монолит», ООО «ЧОО «Гарт», ООО ЧОО «ЩИТ» признаны соответствующими условиям Документации.

Исходя из протокола № ПИ-268-2021 от 10.12.2020 победителем Закупки признан участник, занявший 1 (первое) место в ранжировке по степени предпочтительности для Заказчика ООО «ЧОО «Гарт», с ценой заявки не более 11 300 400 руб., без учета НДС.

11.12.2020 в Камчатское УФАС России поступила жалоба ООО «ЧОО М-Групп» на действия закупочной комиссии Заказчика по неправомерному отклонению его заявки от участия в Закупке, указав следующий довод:

В соответствии с Методикой проверки ДРиФС итоговая оценка Общества

составила 0,42 балла, что соответствует кризисному финансовому состоянию.

Вместе с тем, вышеуказанный критерий Методики проверки ДРиФС не является подтверждением ненадлежащего исполнения обязательств по договору, заключаемому по результатам Закупки, а также не влияет на исполнение обязательств.

В составе заявки была приложена форма Данные бухгалтерской (финансовой) отчетности за 2018-2019 года (приложение 6 к письму о подаче оферты). По пунктам промежуточные дивиденды и выручка Обществом была допущена опечатка. Поскольку Заказчик направлял официальный дополнительный запрос бухгалтерской отчетности, Заказчик мог видеть реальное финансовое положение ООО «ЧОО М-Групп».

Заказчик с доводами жалобы не согласился, в письме от 18.12.2020 представил возражения на жалобу, в которых пояснил следующее.

Согласно индивидуальному экспертному заключению по направлению «БЗП» ООО «ЧОО М-Групп» не соответствовало пункту 3 подраздела 10.1 раздела 10 Документации.

Проверка проведена экспертом на основании информации, указанной в документах ООО «ЧОО М-Групп», представленных в заявке: приложение 6 к письму о подаче оферты от 30.10.2020 № 18, данные бухгалтерской (финансовой) отчетности, копия упрощенной бухгалтерской (финансовой) отчетности с квитанцией о приеме налоговым органом, и в строгом соответствии с Методикой проверки ДРиФС.

В процессе проверки требования Документации и Методики проверки ДРиФС применялись в равной степени ко всем участникам закупочной процедуры.

По результатам проведения этапа рассмотрения была отклонена от дальнейшего участия 1 заявка участника ООО «ЧОО М-Групп» на основании пункта 4.9.6 б) Документации.

Участник представил в заявке Данные бухгалтерской (финансовой) отчетности (приложение 6 к письму о подаче оферты от 30.10.2020), где обязательные к заполнению показатели: «Итого по разделу III (Код строки 1300)»; «Итого по разделу IV (Код строки 1400)»; «Итого по разделу V (Код строки 1500)» отражены прочерком, т.е. приравнены к «0».

Поскольку в упрощенной бухгалтерской (финансовой) отчетности указанные показатели отсутствуют, то эксперт для расчета финансового состояния (устойчивости) обоснованно использовал данные, представленные участником, что соответствует требованиям Методики проверки ДРиФС.

Проанализировав документы, позицию Заявителя, изложенную в жалобе, и возражения Заказчика, Комиссия Камчатского УФАС России приходит к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам данной статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов или 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 Законом 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.

В соответствии с правовой позицией Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 21.05.2014 № ВАС-5634/14, требования статьи 18.1 Закона о защите конкуренции распространяются на все закупочные процедуры (торги).

В соответствии с частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам закупок обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном таким органом действия (бездействия) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в том числе осуществление заказчиком закупки с нарушением требований Закона о закупках (или) порядка подготовки и (или) осуществление закупки, содержащегося в подтвержденном и размещенном в ЕИС положении о закупке такого заказчика.

Согласно пункту 1 части 10 статьи 3 Закона о закупках любой участник закупки вправе обжаловать в антимонопольном органе в порядке, установленном статьей 18.1 Закона о защите конкуренции, с учетом особенностей, установленных настоящей статьей, действия (бездействие) заказчика, комиссии по осуществлению закупок, оператора электронной площадки при закупке товаров, работ, услуг, если такие действия (бездействие) нарушают права и законные интересы участника закупки в случае осуществления 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.

На основании части 13 статьи 3 Закона о закупках рассмотрение жалобы антимонопольным органом должно ограничиваться только доводами, составляющими предмет обжалования.

Из жалобы Заявителя следует, что при проведении запроса предложений Заказчиком нарушены законные права и интересы Заявителя. Также Комиссией установлено, что ООО «ЧОО М-Групп» подавало заявку на участие в Закупке. Учитывая вышеизложенное, жалоба ООО «ЧОО М-Групп» подлежит рассмотрению в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Закона о защите конкуренции.

Целями регулирования Закона о закупках являются 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 (далее также - закупка) для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

В развитие приведенной нормы частью 5 статьи 3 Закона о закупках предусмотрено, что участником закупки может быть любое юридическое лицо или несколько юридических лиц, выступающих на стороне одного участника закупки, независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала либо любое физическое лицо или несколько физических лиц, выступающих на стороне одного участника закупки, в том числе индивидуальный предприниматель или несколько индивидуальных предпринимателей, выступающих на стороне одного участника закупки, которые соответствуют требованиям, установленным заказчиком в соответствии с положением о закупке.

Согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 31.07.2017 по делу А40-3315/2016, Закон о закупках не содержит конкретных правил и критериев относительно требований, устанавливаемых заказчиком к участникам закупки. В связи с чем заказчиком предоставлено право сформировать свою систему закупок в зависимости от особенностей осуществления деятельности, установив при необходимости дополнительные требования к участникам закупки, с учетом требований законодательства Российской Федерации и закрепленных в Законе о закупках принципов осуществления закупок. 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 постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28.12.2010 № 11017/10 приведена правовая позиция, согласно которой основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения торгов, является не столько обеспечение максимально широкого круга участников торгов, сколько выявление в результате торгов лица, исполнение договора которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере закупок.

В соответствии с частью 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 осуществления закупок способами, указанными в частях 3.1 и 3.2 статьи 3 данного Федерального закона, порядок и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

На основании пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются следующими принципами: равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

При закупке товаров, работ, услуг заказчики обязаны исходить из принципа целевого и экономически эффективного расходования денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализации мер, направленных на сокращение издержек заказчика (пункт 3 части 1 статьи 3 Закона о закупках).

Исходя из части 6 статьи 3 Закона о закупках, заказчик определяет требования к участникам закупки в документации о конкурентной Закупке в соответствии с положением о закупке. Не допускается предъявлять к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора требования и осуществлять оценку и сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о Закупке.

Частью 9 статьи 3.2 Закона о закупках определено, что для осуществления конкурентной закупки заказчик разрабатывает и утверждает документацию о закупке (за исключением проведения запроса котировок в электронной форме), которая размещается в единой информационной системе вместе с извещением об осуществлении закупки и включает в себя сведения, предусмотренные в том числе частью 10 статьи 4 указанного Федерального закона.

В силу положений Закона о закупках, документация о закупке формируется заказчиком (организатором) самостоятельно, исходя из собственных потребностей. Критерии отбора претендентов и выбора победителя закупки также определяются заказчиком самостоятельно. Таким образом, заказчиком предоставлено право сформировать свою систему закупок в зависимости от особенностей осуществления деятельности, установив при необходимости дополнительные требования к участникам закупки.

Данное право согласуется с целями и задачами Закона о закупках, направленными в первую очередь на выявление в результате закупочных процедур лица, исполнение договора 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.

Согласно пункту 2 части 10 статьи 4 Закона о закупках в Документации должны быть указаны требования к содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в закупке.

В соответствии с пунктом 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках в Документации должны быть установлены требования к участникам такой закупки.

Пунктом 6.3 Положения о закупке к участникам закупок установлены единые требования.

Поскольку в Положении о закупке невозможно предусмотреть все требования к участникам закупочных процедур, исходя из специфики закупаемых товаров, работ, услуг, пункт 6.3.7 содержит отсылочную норму, в соответствии с которой иные требования к участникам устанавливаются документацией о закупке. При этом требования к участникам не должны накладывать на конкурентную борьбу излишних (необоснованных) ограничений, в том числе ограничений допуска к участию в закупке путем установления не измеряемых требований к участникам закупки.

Согласно пункту 3.1.1 Документации участвовать в закупке может юридическое / физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, или несколько юридических / физических лиц, в том числе несколько индивидуальных предпринимателей, выступающих на стороне одного участника закупки, независимо от их организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, из числа лиц, указанных в пункте 1.2.6.

Исходя из пункта 3.1.3 Документации Полный перечень обязательных требований к Участникам указан в Приложении № 3 к данной Документации (подраздел 10.1).

В целях исключения рисков налоговой ответственности заказчика, рисков неисполнения либо ненадлежащего исполнения договорных обязательств, пунктом 3 подраздела 10.1 раздела 10 Документации установлено, что одним из обязательных требований к участникам закупки является отсутствие кризисного финансового состояния, оцениваемого Методикой проверки ДРиФС.

Методика проверки ДРиФС приведена в Приложении № 7 к Документации.

Согласно пункту 2.6.1 Методики проверки ДРиФС для осуществления проверки финансового состояния (устойчивости) используются данные бухгалтерской (финансовой) отчетности на отчетные периоды (квартал/год).

В пункте 2.6.2 Методики проверки ДРиФС установлены типы участников закупки в зависимости от предоставления на момент подачи заявки в налоговые органы бухгалтерской (финансовой) отчетности за отчетные периоды, а именно: 1 тип – предоставили отчетность по двум и более отчетным периодам; 2 тип – предоставили бухгалтерскую отчетность по одному отчетному периоду; 3 тип – бухгалтерская отчетность ни за один отчетный период не предоставлена.

В соответствии с пунктом 2.6.6 Методики проверки ДРиФС сумма всех оценок, усредненных (средневзвешенных) рассчитанных показателей (пункт 2.6.4 данной методики) в баллах делится на общее количество показателей (среднее арифметическое). Полученная таким образом итоговая оценка сопоставляется с итоговым результатом проверки финансовой устойчивости участника в соответствии с Таблицей 3; при этом, ввиду отсутствия возможности оценить изменение финансового состояния участника в динамике двух отчетных периодов для двух типов участников 2 и 3 (пункт 2.6.2 настоящей методики) итоговая оценка в баллах дополнительно уменьшается (в целях учета рисков ненадлежащего исполнения такими типами участников договора) на 25%:

- менее 0,45 баллов (по шкале от баллов 0 до 1 балла) – кризисное финансовое состояние;
- от 0,45 баллов включительно до 0,90 баллов включительно (по шкале от баллов 0 до 1 балла) – неустойчивое финансовое состояние;
- более 0,90 баллов (по шкале от баллов 0 до 1 балла) – удовлетворительное финансовое состояние.

Проверка финансового состояния (устойчивости) осуществляется по следующей группе, рассчитываемых финансовых показателей (пункт 2.6.3 Методики проверки ДРиФС):

- показатели, характеризующие способность участников расплачиваться по финансовым обязательствам, его устойчивость и рентабельность;

- показатели, характеризующие операционную деятельность (период оборота дебиторской задолженности, период оборота кредиторской задолженности);
- показатели, характеризующие ликвидность;
- показатели, характеризующие финансовую устойчивость;
- показатели, характеризующие соответствие масштабов деятельности участника.

Комиссия, проанализировав представленные документы в составе заявки Общества установила, что в Данных бухгалтерской (финансовой) отчетности (приложение 6 к письму о подаче оферты от 30.10.2020), обязательные к заполнению показатели: «Итого по разделу III (Код строки 1300)»; «Итого по разделу IV (Код строки 1400)»; «Итого по разделу V (Код строки 1500)» отражены прочерком, т.е. приравнены к «0», вместе с тем указанные данные необходимы для корректного расчета финансового состояния (устойчивости) участника.

При таких обстоятельствах рассматриваемые положения Методики проверки ДРиФС не являются нарушением положений о Закупках, поскольку оценивают участников закупки по установленным показателям исходя из финансовой устойчивости данных участников.

При этом рассматриваемая Методика проверки ДРиФС применялась заявителем в равной степени ко всем участникам закупки (иного Заявителем не доказано).

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 Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом о закупках, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 статьи 2 Закона о закупках правовыми актами, регламентирующими правила закупки (часть 1 статьи 2 Закона о закупках).

Порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупок) и условия их применения устанавливаются заказчиками самостоятельно путем принятия Положения о закупке, предусматривающего проведение закупки как в форме аукциона и конкурса, так и иными способами.

Поэтому, включение в Документацию условий, которые в итоге приводят к исключению из круга участников размещения заказа лиц, не отвечающих таким целям, не может рассматриваться как ограничение доступа к участию в закупке, необоснованное ограничение конкуренции по отношению к участникам закупки, нарушение равноправия, справедливости, создание дискриминации.

В силу положений Закона о закупках, Документация формируется заказчиком (организатором) самостоятельно, исходя из собственных потребностей. Критерии отбора претендентов и выбора победителя закупки также определяются Заказчиком самостоятельно.

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

Следовательно, при оценке документации о закупке на предмет ее соответствия положениям Закона о закупках, необходимо оценивать параметры и качественные характеристики проводимой закупки, выяснять действительную потребность в установлении заказчиком дополнительных требований, учитывая заинтересованность такого лица в рациональном расходовании средств и достижении максимального результата. Включение заказчиком в документацию о закупке дополнительных требований, предъявляемых к участникам закупки, безусловно, сужает круг потенциальных участников проводимых закупок.

Вместе с тем, такие действия могут быть признаны нарушением антимонопольного законодательства, Закона о закупках лишь в случае, когда они привели к необоснованному ограничению конкуренции, созданию неоправданных барьеров хозяйствующим субъектам при реализации ими права на участие в конкурентных процедурах закупки.

Рассматриваемые требования не привели и не могли привести к необоснованному ограничению числа участников закупки.

Ответственность за правильность заполнения заявок участников лежит на их подателях. Соответственно, исходя из принципа равенства условий для всех участников Закупки, ПАО «Камчатскэнерго» должно использовать данные, представленные участниками в составе заявки, в следствии чего, не несет ответственности за ошибки и опечатки, допущенные в них.

Таким образом, закупочная комиссия Заказчика приняла обоснованное решение о признании заявки ООО «ЧОО М-Групп» несоответствующей условиям Документации, и на основании подпункта «б» пункта 4.9.6 Документации отклонила заявку Заявителя.

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

РЕШИЛА:

Признать жалобу ООО «ЧОО М-Групп» необоснованной.

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