

Исх. №АЯ-04/1576 от 21.02.2024 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан по рассмотрению жалоб на действия комиссий заказчиков, деятельность которых регламентирована Федеральным законом от 18.07.2011 г. №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии: <...> – (должностное лицо)

Члены Комиссии: <...> – (должностное лицо)

<...> – (должностное лицо)

в присутствии представителей заказчика АО "ТАТЭНЕРГОСБЫТ" – <...> – (должностное лицо) (по доверенности), в присутствии представителей заявителя ООО «Гарпикс» – <...> – (должностное лицо) (по доверенности), <...> – (должностное лицо) (по доверенности), <...> – (должностное лицо) (по доверенности), рассмотрев в режиме видеоконференцсвязи жалобу заявителя ООО «Гарпикс» (вх. №1428/ж от 13.02.2024 г.) на действия заказчика АО "ТАТЭНЕРГОСБЫТ" при проведении закупки по извещению №32413260391 на предмет: «Право заключения договора на выполнение работ по цифровой трансформации процессов управления и обучения персонала, регламентированного кадрового учета и расчетов с персоналом в рамках единой ИТ-архитектуры на платформе 1С: Предприятие»,

У С Т А Н О В И Л А:

Извещение о проведении закупки №32413260391 было размещено на официальном сайте <http://zakupki.gov.ru> – 07.02.2024 года.

Начальная (максимальная) цена договора: 75 069 244,80 руб.

Способ осуществления закупки - открытый конкурс.

Суть жалобы, по мнению заявителя, закупка проведена с нарушениями норм действующего законодательства, а именно, установленные в документации критерии оценки по квалификации ограничивают конкуренцию.

Заказчик с доводами, изложенными в жалобе не согласился, представил устные и письменные пояснения, а также материалы по закупке, которые приобщены к материалам дела.

В соответствии с частью 10 статьи 3 Закона о закупках любой участник закупки вправе обжаловать в антимонопольном органе в порядке, установленном статьей 18.1 Федерального закона от 26 июля 2006 года N 135-ФЗ «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. Обжалование осуществляется в следующих случаях:

1) 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;

2.1) нарушение оператором электронной площадки при осуществлении закупки товаров, работ, услуг требований, установленных настоящим Федеральным законом;

3) неразмещение в единой информационной системе положения о закупке, изменений, внесенных в указанное положение, информации о закупке, информации и документов о договорах, заключенных заказчиками по результатам закупки, а также иной информации, подлежащей в соответствии с настоящим Федеральным законом размещению в единой информационной системе, или нарушение сроков такого размещения;

4) предъявление к участникам закупки требований, не предусмотренных документацией о конкурентной закупке;

5) осуществление заказчиками закупки товаров, работ, услуг в отсутствие утвержденного и размещенного в единой информационной системе положения о закупке и без применения положений Федерального закона от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", предусмотренных частью 8.1 настоящей статьи, частью 5 статьи 8 настоящего Федерального закона, включая нарушение порядка применения указанных положений;

6) неразмещение в единой информационной системе информации или размещение недостоверной информации о годовом объеме закупки, которую заказчики обязаны осуществить у субъектов малого и среднего предпринимательства.

Согласно абзацу 2 части 2 Разъяснений ФАС России от 23.01.2018 г. «О рассмотрении жалоб на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг» по правилам ст. 18.1 Закона о защите конкуренции жалоба может быть подана либо лицом, подавшим заявку на участие в торгах, либо лицом, не подавшим заявку на участие в торгах в случае, если обжалуется порядок размещения информации о проведении торгов либо порядок подачи заявок на участие в торгах.

Данная жалоба рассматривается в соответствии с пунктом 1 части 10 статьи 3 Закона о закупках, а именно 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.

В соответствии с указанными положениями Закона о защите конкуренции, а также Разъяснениями ФАС России, Комиссия установила, что жалоба заявителя подлежит рассмотрению в рамках статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), по правилам которой антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора 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 г. N 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.

На основании части 1 статьи 2 Закона о закупках 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).

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 проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Закупочная деятельность заказчика регулируется Положением о закупке товаров, работ, услуг для нужд АО «Татэнергосбыт» (далее – Положение), а также Федеральным законом от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Комиссия Татарстанского УФАС России по результатам рассмотрения доводов заявителей на действия заказчика и позиции заказчика, изучения документации приходит к следующим выводам.

Относительно довода заявителя о неправомерности установления требования о предоставлении лицензии ФСТЭК России, лицензии ФСБ России в качестве подтверждения критерия оценки «квалификация участника».

Согласно части 1 статьи 1 Закона о закупках целями регулирования настоящего Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков 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.

Частью 1 статьи 3 Закона о закупках установлено, что при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются следующими принципами:

1) информационная открытость закупки;

2) равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки;

3) целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика;

4) отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

В соответствии с пунктами 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о конкурентной закупке должны быть указаны:

- критерии оценки и сопоставления заявок на участие в такой закупке;

- порядок оценки и сопоставления заявок на участие в такой закупке.

Пунктом 2.2 приложения №3 к конкурсной документации Заказчиком были установлены одни из следующих показателей оценки и сопоставления заявок по критерию «квалификация участника», оспариваемые заявителем:

Показатель оценки № 2 критерия № 2 «Квалификация участника».

В рамках показателя оценки № 2 критерия № 2 учитывается обладание участником закупки перечисленными ниже документами:

лицензия ФСТЭК России (либо выписка из реестра лицензий, подтверждающая наличие такой лицензии), которой предусмотрено право осуществления деятельности по технической защите конфиденциальной информации:

- контроль защищенности конфиденциальной информации от несанкционированного доступа и ее модификации в средствах и системах информатизации;

- проектирование в защищенном исполнении: средств и систем информатизации;

- установка, монтаж, наладка, испытания, ремонт средств защиты информации (технических средств защиты информации, защищенных технических средств обработки информации, технических средств контроля эффективности мер защиты информации, программных (программно-технических) средств защиты информации, защищенных программных (программно-технических) средств обработки информации, программных (программно-технических) средств контроля защищенности информации;

лицензия ФСБ России (либо Выписка из реестра лицензий, подтверждающая наличие такой лицензии), которой предусмотрено право осуществления разработки, производства распространения шифровальных (криптографических) средств, информационных и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, выполнения работ,

оказания услуг в области шифрования информации, технического обслуживания шифровальных (криптографических) средств, информационных и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств (за исключением случая, если техническое обслуживание шифровальных (криптографических) средств, информационных и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя), в соответствии с пунктами 21, 22, 23, 24, 25 перечня, являющегося приложением к постановлению Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 г. № 313.

По мнению заявителя, оценка по показателю необходимости предоставления лицензии ФСТЭК России, лицензии ФСБ России не имеет логического и объективного практического смысла проведения закупки, учитывая, что предметом договора являются работы по цифровой трансформации процессов управления и обучения персонала, регламентированного кадрового учета и расчетов с персоналом в рамках единой ИТ-архитектуры на платформе 1С: Предприятие, не являющиеся лицензируемыми видами деятельности, и размещенное техническое задание в извещении также не подразумевают наличие каких-либо условий выполнения работ, предусматривающих в обязательном порядке соответствие требованиям о наличии соответствующих лицензий. Данные обстоятельства указывают на нецелесообразность установления такого критерия.

Согласно представленным пояснениям Заказчика установленный критерий оценки был указан на основании пп.5 п.5 Приложения №1 к Положению о закупках. Установленные требования к участникам не являются обязательными и носят исключительно оценочный характер, при этом заявка участника не отклоняется. Установление оспариваемого критерия обуславливалось необходимостью обеспечения защиты собственных интересов в части возможности проверки и подтверждения наличия компетенций у исполнителя для успешного и качественного выполнения работ в рамках договора, защиты от недобросовестных исполнителей.

Комиссия Татарстанское УФАС России по результатам анализа приходит к следующим выводам.

В целях расширения возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений, под порядком оценки и сопоставления заявок следует понимать детальный алгоритм действий, подлежащих осуществлению со стороны закупочной комиссии в целях определения победителя проводимой закупки.

В этой связи, в закупочной документации должны быть раскрыты сведения о порядке формирования и подачи заявок, разрешения вопроса об их соответствии закупочной документации, порядке определения победителя закупки (с указанием всех осуществляемых закупочной комиссией в этих целях действий, включая сведения о порядке присвоения заявкам балльных оценок в случае их сопоставления по набранным баллам), а также о порядке заключения договора по результатам проведенной закупки.

Обратное неизбежно приведет к злоупотреблениям со стороны заказчиков, стремящихся, используя несовершенство действующего законодательства, заключить договоры именно с заранее определенными лицами.

Критерии начисления баллов, а также вес (ценность) в баллах каждой разновидности документов являются необходимыми для участников закупки, поскольку их наличие является стимулирующим фактором при подаче заявок, а также направлено на поддержание конкуренции, нивелирование споров и разногласий участников и организаторов закупок при подведении их итогов.

Комиссия Татарстанского УФАС России отмечает, что в рассматриваемом случае установленный порядок оценки заявок в форме представления лицензий ФСБ, ФСТЭК не позволяет выявить наилучшее предложение условий исполнения договора, оставляют оценку заявок на субъективное усмотрение Комиссии, учитывая, в том числе, и то обстоятельство, что в закупочной документации всесторонне не определено каким образом комиссия Заказчика оценит указанное предложение участника закупки с точки зрения наибольшей эффективности и достижения наилучшего результата.

Вместе с тем, отсутствие у участника закупки до заключения договора соответствующих подтверждающих документов не влияет на возможность надлежащего исполнения таким участником обязательств по договору, заключаемому по результатам закупки, не свидетельствует о невозможности исполнить договор либо об отсутствии положительного опыта выполнения аналогичных работ в рамках предмета закупки и квалифицированного персонала у участника закупки.

Следовательно, требование о наличии лицензий ФСБ, ФСТЭК в рассматриваемом случае нецелесообразно, не соотносится с предметом проводимой закупки и является не объективным.

Комиссия приходит к выводу, что критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке должны в равной степени применяться ко всем участникам закупки, к предлагаемым ими товарам, работам, услугам, к условиям исполнения договора.

Действия заказчика в указанном случае не обеспечивают равные права и возможности для участников закупки.

Учитывая вышеизложенные обстоятельства, довод заявителя признан обоснованным.

Заказчиком нарушены требования пункта 2 части 1 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Учитывая изложенное, Комиссия приходит к выводу о необходимости выдачи предписания об устранении нарушений действующего законодательства.

Относительно довода заявителя о неправомерности установления требования о предоставлении сертификатов CISA, CISM в качестве подтверждения критерия оценки «квалификация участника».

Пунктом 2.3 приложения №3 к конкурсной документации Заказчиком были установлены одни из следующих показателей оценки и сопоставления заявок по критерию «квалификация участника», оспариваемые заявителем:

В рамках показателя оценки № 3 критерия № 2 оценивается обеспеченность участника закупки трудовыми ресурсами, а именно наличие планируемых к привлечению для выполнения работ, предусмотренных настоящей документацией, работников в штате участника закупки, соответствующих условиям:

сертификат CISA (Certified Information Systems Auditor - сертифицированный международной организацией ISACA специалист в области ИТ-аудита) - не менее 1-го специалиста;

сертификат CISM (Certified Information Security Manager - сертифицированный международной организацией ISACA менеджер в области информационной безопасности) - не менее 1-го специалиста.

Согласно представленным пояснениям Заказчика для проведения работ в рамках объекта закупки необходимы компетенции в области проведения ИТ-аудита и управления информационной безопасностью. Международный стандарт ITAF, разработанный компанией ISACA, является наиболее полным источником для специалистов в области ИТ-аудита, описывающим все этапы проведения проверки информационных технологий и информационной безопасности систем и соответствующих ИТ и ИБ процессов организации. Указанные подтверждающие сертификаты имеют наибольшее распространение в мире. Привлечение в проект сотрудников со стороны Исполнителя, обладающих указанными сертификатами, позволит его реализовать наиболее качественно и в сроки, установленные календарным планом.

Вместе с тем, при уточнении Комиссией в ходе заседания сведений о том, имеются ли на рынке оказываемых услуг иные сертифицированные компании, представителями сторон не было представлено доказательств подтверждения наличия иных крупных организаций, осуществляющих сертификацию в области ИТ-аудита, информационной безопасности.

Кроме того, из анализа общедоступных размещенных сведений в сети Интернет следует, что Ассоциация аудита и контроля информационных систем (ISACA) является одной из самых распространенных и всемирно признанных международных организаций в области сертификации ИТ-аудита, что предполагает доступность в возможностях аккредитации в указанной сфере.

Комиссия также отмечает, что в указанном случае заявителем не представлено доказательств, подтверждающих какие-либо затруднения, ограничения получения указанных сертификатов.

Требования, установленные заказчиком в равной мере были отнесены ко всем хозяйствующим субъектам, имеющим намерение принять участие в закупке.

На основании изложенных обстоятельств в совокупности, учитывая, что заявителем не было представлено достаточных доказательств, подтверждающих наличие на рынке оказываемых услуг аналогичных сертификатов иных организаций, в указанном случае довод заявителя не находит подтверждения и признан

необоснованным.

3. Относительно довода заявителя о неправомерности установления требования к опыту выполнения работ в целях подтверждения критерия оценки «квалификация участника».

Пунктом 2.1 приложения №3 к конкурсной документации Заказчиком были установлены одни из следующих показателей оценки и сопоставления заявок по критерию «квалификация участника», оспариваемые заявителем:

В рамках показателя оценки № 1 критерия № 2 учитывается опыт оказания участником закупки за последние 5 лет, предшествующих дате окончания срока подачи заявок на участие в конкурсе, работ по созданию и внедрению информационной системы на платформе «1С: Предприятие 8», а именно:

- исполнение участником закупки договора (контракта) на выполнение работ по созданию и внедрению информационной системы кадрового учета и расчета заработной платы на платформе «1С: Предприятие 8» конфигурации «1С: Зарплата и управление персоналом КОРП» с численностью сотрудников не менее 2000 – не менее одного договора;

- исполнение участником закупки договоров (контрактов), в рамках которых выполнены работы по внедрению решений на платформе «1С: Предприятие 8», функционирующей на базе системного программного обеспечения, включенного в Реестр отечественного программного обеспечения – не менее одного договора;

- исполнение участником закупки договоров (контрактов), в рамках которых выполнялись работы по интеграции с системами СКУД – не менее одного договора;

- исполнение участником закупки договоров (контрактов), в рамках которых выполнялись работы по направлению защиты персональных данных – не менее одного договора.

К учету принимается только опыт по выполнению договоров (контрактов), заключенных с участником закупки в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и/или Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Согласно представленным пояснениям Заказчика установленный критерий оценки позволит установить опыт участников работы на рынке, и направлен на потенциальную предсказуемость надлежащей выполнимости закупки, что не нарушает принцип равенства, установленный пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, поскольку такой критерий в равной степени применим ко всем участникам закупки. Наличие опыта выполнения работ позволит судить о высоком качестве и надежности того или иного исполнителя.

Комиссия по результатам анализа приходит к следующим выводам.

Все участники закупки находятся в равных условиях относительно требований о поставке товара/оказания услуги, соответствующих условиям документации.

Кроме того, правовая позиция Президиума Верховного Суда РФ, а именно, п.6 "Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.05.2018) указывает следующее:

«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.

Принцип равноправия в силу пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках предполагает недопустимость предъявления различных требований к участникам закупки, находящимся в одинаковом положении, в отсутствие к тому причин объективного и разумного характера.

Сама по себе невозможность участия в закупке отдельных хозяйствующих субъектов, не отвечающих предъявленным заказчиком требованиям, также не означает, что действия Заказчика повлекли необоснованное ограничение конкуренции.

В рамках требований закона о закупках заказчик вправе любым, не противоречащим законодательству способом обеспечить получение товаров, работ, услуг с необходимыми показателями цены, качества и надежности, а также обеспечить эффективное использование денежных средств.

Закон о закупках не обязывает заказчиков допускать к участию в закупке всех хозяйствующих субъектов, имеющих намерение получить прибыль в результате заключения договора. Иное противоречит принципу целевого и экономически эффективного расходования денежных средств, сокращения издержек заказчика, закрепленному пунктом 3 части 1 статьи 3 Закона о закупках и предполагающему наличие у заказчика права на установление в закупочной документации способствующих тому требований к участникам закупки.

В силу положений пункта 2 части 1 статьи 3 Закона N 223-ФЗ, при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

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.

При установлении указанных критериев оценки Заказчик руководствовался

необходимостью обеспечения защиты собственных интересов, защиты от недобросовестных поставщиков, контроля за целевым использованием денежных средств и обоснованностью осуществления расходов по договору.

Требования, установленные заказчиком в целях исключения риска неисполнения договора, в равной мере были отнесены ко всем хозяйствующим субъектам, имеющим намерение принять участие в закупке.

Комиссия по результатам анализа приходит к выводу о соблюдении Заказчиком требований законодательства о закупках при установлении показателя оценки о представлении документов, подтверждающих опыт выполнения работ.

Довод заявителя признан необоснованным.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу заявителя ООО «Гарпикс» (вх. №1428/ж от 13.02.2024г.) на действия заказчика АО "ТАТЭНЕРГОСБЫТ" при проведении закупки по извещению №32413260391 на предмет: «Право заключения договора на выполнение работ по цифровой трансформации процессов управления и обучения персонала, регламентированного кадрового учета и расчетов с персоналом в рамках единой ИТ-архитектуры на платформе 1С: Предприятие» обоснованной частично по доводу 1.

2. Признать заказчика АО "ТАТЭНЕРГОСБЫТ" нарушившим требования пункта 2 части 1 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

3. Выдать заказчику АО "ТАТЭНЕРГОСБЫТ" предписание об устранении нарушений действующего законодательства.

4. Передать в установленном порядке материалы должностному лицу Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан для рассмотрения вопроса о необходимости возбуждения административного производства в отношении лиц, допустивших нарушение норм действующего законодательства.

Решение Комиссии может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель Комиссии:

<...> – (должностное лицо)

Члены Комиссии:

<...> – (должностное лицо)

<...> – (должностное лицо)