

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-14232/2021 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров
24.08.2021 г. Москва

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

Председательствующего Комиссии:

«...»;

членов Комиссии:

«...»;

«...»

при участии посредством видеоконференцсвязи представителей ООО «Хатман Групп», РТРС,

рассмотрев жалобу ООО «Хатман Групп» (далее — Заявитель) на действия РТРС (далее — Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства на выполнение работ по организации резервного электроснабжения объектов сети цифрового эфирного телерадиовещания филиалов РТРС (3-я очередь), включая поставку оборудования, строительные-монтажные работы, пусконаладочные работы и проведение предварительных испытаний оборудования (реестровый № 32110494104) (далее — Закупка),

в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В адрес Московского УФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении Закупки, мотивированная несогласием с критериями оценки заявок на участие.

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.

Жалоба Заявителя отвечает требованиям пункта 1 части 10 статьи 3 Закона о закупках.

Согласно доводам жалобы, Заказчик ненадлежащим образом установил Критерий оценки заявок на участие в закупке, их содержание и установленное максимальное (предельное) количество баллов по показателю «Опыт исполнения аналогичных договоров».

По мнению Заявителя, указанный порядок оценки заявок участников Конкурса, необъективный, поскольку заявка участника закупки подлежит оценке только в случае наличия у участника закупки опыта исполнения контрактов, каждый из которых исполнен одновременно в пяти регионах по всем видам работ, услуг, поставки товара, предусмотренных предметом закупки. Опыт по исполнению договоров в виде отдельных контрактов на СМР, ПНР и поставку Заказчиком учтён не будет.

Заявитель также указывает, что применённый порядок оценки не позволяет выявить лучшие условия исполнения договора, а также не позволяет получить максимальное количество баллов участникам, имеющих возможность предоставить в качестве опыта самостоятельные договоры на поставку и выполнение работ предусмотренных предметом закупки.

Заказчик с доводами жалобы не согласился, представил письменные возражения.

Проверив обоснованность доводов, приведенных в жалобе, в возражениях на нее и в выступлениях присутствовавших на заседании представителей участвующих в деле лиц, изучив материалы дела, Комиссия приходит к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее - положение о закупке).

В силу части 2 статьи 2 Закона о закупках положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках Заказчик при осуществлении закупочной процедуры должен руководствоваться принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Комиссией установлено, что 22.07.2021 Заказчик на сайте Единой электронной торговой площадки, а также на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru>) (далее – ЕИС), разместил информацию о проведении конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства на право заключения договора на выполнение работ по организации резервного электроснабжения объектов сети цифрового эфирного телерадиовещания филиалов РТРС (3-я очередь), включая поставку оборудования, строительно-монтажные работы, пуско-наладочные работы и проведение предварительных испытаний оборудования (реестровый № 32110494104) (далее – конкурс, процедура).

В пункте 4.2.18., 4.2.19. Положения о закупке товаров, работ, услуг для нужд РТРС указано, что при осуществлении конкурса Заказчик вправе установить в документации о конкурентной закупке как стоимостные, так и нестоимостные критерии оценки и сопоставления заявок на участие в конкурентной закупке. При этом, количество критериев оценки и сопоставления заявок на участие в конкурентной закупке, установленных в документации, должно быть не менее чем два, одним из которых является стоимостным критерием оценки и сопоставления заявок.

Подпунктом 2 пункта 3.9.2 «Критерии оценки заявок на участие в закупке, их содержание и установленное максимальное (предельное) количество баллов» установлен критерий «Опыт исполнения аналогичных договоров».

Под аналогичными договорами Заказчик понимает договоры, контракты на строительно-монтажные работы (далее – СМР) и/или пуско-наладочные работы (далее – ПНР) по организации резервного электроснабжения, отвечающие

следующим условиям:

- в договор включена поставка стационарных дизель-генераторных установок контейнерного типа (далее - ДГУ),
- цена договора более 25 000 000,00 (двадцать пять миллионов) рублей,
- договор исполнен в не менее, чем в 5 (пяти) различных субъектах Российской Федерации в рамках одного договора.

К учету принимаются аналогичные договоры начатые и законченные в период с 01.01.2018 по дату подачи Заявки.

Оценка заявок Участников закупки по данному критерию осуществляется по следующим подкритериям:

а) опыт в количественном выражении – 20 баллов.

Максимальное количество баллов по подкритерию присваивается Заявке Участника, исполнившего аналогичные договоры на наибольшем количестве объектов (адресов).

Оценка Заявок следующих Участников рассчитывается исходя из пропорционального соотношения к Заявке, получившей наибольший балл по данному подкритерию.

б) опыт в стоимостном выражении – 15 баллов.

Максимальное количество баллов по подкритерию присваивается Заявке Участника, исполнившего аналогичных договоров на наибольшую сумму.

Оценка Заявок следующих Участников рассчитывается исходя из пропорционального соотношения к Заявке, получившей наибольший балл по данному подкритерию.

При отсутствии аналогичных договоров или сведений о них, Заявке по данному критерию присуждается 0 баллов.

При оценке данного критерия в расчет принимаются подтвержденные сведения, представленные в форме п. 5.3 раздела 5 «Формы документов».

Для подтверждения сведений, указанных в форме п. 5.3, Участник должен в составе Заявки предоставить заверенные уполномоченным лицом и печатью организации (при ее наличии) копии:

- страниц договора с предметом, сроками договора (контракта) или других страниц договора, Технического задания, подтверждающих характер, если данные сведения не указаны в предмете договора;
- страниц с реквизитами, печатями и подписями сторон;
- актов сдачи-приёмки выполненных работ или иных документов, подтверждающих исполнение договора.

Оценка и сопоставление Заявок, допущенных к участию в закупке по результатам рассмотрения вторых частей заявок, осуществляются Комиссией в целях выявления лучших условий исполнения договора в соответствии с критериями, установленными Документацией, и в следующем порядке:

- по каждому из критериев Комиссия присваивает балльные оценки, не превышающие максимальные значения, установленные для рассматриваемого критерия настоящей Документацией;
- общая сумма максимальных значений по всем критериям оценки Заявки составляет 100 баллов.
- оценка Заявки на участие в закупке в целом рассчитывается как сумма баллов, набранных по всем критериям.
- оценка и сопоставление Заявок, которым предоставлен приоритет согласно п.1.3 настоящей Документации, производится по предложенной в указанных Заявках цене договора, сниженной на 15%, при этом договор заключается по цене договора, предложенной Участником в Заявке на участие в закупке;
- Участнику, Заявка которого набрала наибольшее количество баллов, присваивается первое место, и он признается победителем закупки, предложившим лучшие условия исполнения договора.
- если несколько Заявок набрали одинаковое количество баллов, то преимущество среди них имеет Заявка, которая была получена Заказчиком раньше (пункт 3.9.1 документации).

Так, предметом закупки является выполнение работ по организации резервного электроснабжения объектов сети цифрового эфирного телерадиовещания филиалов РТРС (3-я очередь), включая поставку оборудования, строительно-монтажные работы, пуско-наладочные работы и проведение предварительных испытаний оборудования.

При этом Заказчик относится к федеральным государственным унитарным предприятиям, оказывающим услуги, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства.

На РТРС возложены задачи по оповещению населения в системе подачи населению сигналов гражданской обороны и о чрезвычайных ситуациях. Объекты РТРС включены в Перечень критически важных объектов, которые отнесены к Первой категории по гражданской обороне. В соответствии с Указом Президента РФ от 24.06.2009 N 715 "Об общероссийских обязательных общедоступных телеканалах и радиоканалах" РТРС является оператором связи, осуществляющим эфирную аналоговую и эфирную цифровую наземную трансляцию общероссийских обязательных общедоступных телеканалов и радиоканалов на всей территории Российской Федерации, а объекты, оснащаемые ДГУ в рамках данной закупки являются наиболее ответственными и важными с социальной точки зрения (имеют наибольший охват цифровым эфирным телевидением).

Как пояснил на заседании Комиссии представитель Заказчика, наиболее весомым критерием для оценки заявок участников является опыт выполнения работ: «Опыт исполнения аналогичных договоров» - 35 баллов, из которых опыт в количественном

выражении – 20 баллов, опыт в стоимостном выражении – 15 баллов.

Необходимость установления требования к опыту выполнения работ, а также весомость данных критериев обусловлена не только деятельностью РТРС, но и в целях недопущения негативных последствий, которые могут привести не только к перерыву вещания теле- и радиоканалов, но невозможности своевременного оповещения населения о чрезвычайных ситуациях.

В условиях ежегодного роста количества и времени отключений внешнего электроснабжения перед РТРС остро стоит вопрос своевременного оснащения объектов вещания резервными источниками электроснабжения.

В целях обеспечения наилучших условий исполнения договора, включая минимизацию рисков неисполнения договора, либо срыва сроков выполнения работ, связанных с отсутствием у ряда компаний опыта выполнения работ, указанных в Закупке, выполняемых одновременно на большом количестве объектов, территориально находящихся в разных субъектах Российской Федерации в критерии оценки заявок на участие в закупке РТРС включен критерий «Опыт исполнения аналогичных договоров», позволяющий оценить наличие у участника закупки опыта исполнения договоров сопоставимого объема, каждый из которых исполнен одновременно не менее чем в пяти регионах и предусматривает строительно-монтажные работы (далее – СМР) и/или пуско-наладочные работы (далее – ПНР) по организации резервного электроснабжения, включая поставку оборудования стационарных дизель-генераторных установок контейнерного типа (далее - ДГУ).

Комиссия Управления оценив оспариваемый Заявителем критерий оценки, приходит к выводу о том, что Заказчиком в Конкурсной документации о закупке сформулированы требования, которые основаны на представлении Заказчика о потребности в услугах определенного качества и количества, о потенциальном исполнителе с определенной квалификацией, опытом, ресурсами и т.д.

Спорные требования предъявлены ко всем участникам закупки, что не может рассматриваться как дискриминационное условие, ограничивающее конкуренцию.

При этом указанный критерий не является условием допуска к участию в Конкурсе, а учитывается только при оценке заявок участников.

При этом непредставление участником в составе заявки сведений об опыте исполнения аналогичных договоров, не является основанием отклонения такой заявки.

Согласно пункту 4 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.05.2018), указано, что использование заказчиком оценочных критериев выбора поставщика не является нарушением, если эти критерии носят измеряемый характер и соответствие участника закупки названным критериям может быть установлено объективно.

Согласно части 6 статьи 3 Закона о закупках заказчик самостоятельно определяет

требования к участникам закупки в документации о конкурентной закупке в соответствии с положением о закупке.

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 требованиями законодательства в сфере закупок и положением о закупках, разработанным самостоятельно с учетом потребностей конкретного заказчика.

В частности, порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупок) и условия их применения устанавливаются заказчиками самостоятельно путем принятия Положения о закупке.

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

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 отличие от закупок, осуществляемых в рамках контрактной системы для обеспечения государственных и муниципальных нужд, первоочередной целью Закона о закупках является создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности (часть 1 статьи 1 Закона о закупках).

При этом, согласно пункту 13 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.

В свою очередь Комиссия отмечает, что установление в документации о проведении закупки критериев оценки не ограничивает право хозяйствующих субъектов на участие в процедуре закупки, а преследует цель определения лучшего предложения в рамках проводимой Заказчиком процедуры закупки.

Положения действующего законодательства Российской Федерации не закрепляют перечень критериев оценки, которые могут быть применены при проведении конкурса, и не устанавливают обязательного для применения всеми заказчиками порядка проведения оценки заявок.

При таких обстоятельствах, действующее законодательство Российской Федерации предоставляет Заказчику право на формирование такого порядка оценки и сопоставления заявок, которое он счел необходимым для выявления лучших условий исполнения договора, заключаемого по результатам проведения конкурентной процедуры, в связи с чем, Заказчик на свое усмотрение определяет

критерии оценки заявок и порядок проведения такой оценки.

Следовательно, Заказчик при осуществлении конкурентной процедуры наделен правом самостоятельного формирования порядка оценки заявок по критериям, определения их содержания, значимости, при условии, что такой порядок не повлечет за собой ограничение конкуренции.

Согласно правовой позиции, изложенной в пункте 6 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 года N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц", утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.05.2018 года, Закон о закупках не обязывает заказчиков допускать к участию в закупке всех хозяйствующих субъектов, имеющих намерение получить прибыль в результате заключения договора. Иное противоречило бы принципу целевого и экономически эффективного расходования денежных средств, сокращения издержек заказчика.

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.

В настоящем случае, установленный Заказчиком критерий оценки «Опыт исполнения аналогичных договоров», в равной мере применяется ко всем участникам закупки, и, следовательно, не приводят к исключению из числа участников закупки хозяйствующих субъектов по причинам, не связанным с обеспечением удовлетворения потребностей заказчика. Уменьшение числа участников закупки в результате предъявления к ним требований само по себе не является нарушением принципа равноправия, если такие требования предоставляют заказчику дополнительные гарантии выполнения победителем закупки своих обязательств и не направлены на установление преимуществ отдельным лицам либо на необоснованное ограничение конкуренции.

При этом Комиссия принимает во внимание, что на участие в Конкурсе было подано 3 заявки.

Все участники были допущены до дальнейшего участия в процедуре.

Комиссия исследовав и проанализировав заявки участников, а также представленный Заказчиком анализ договоров, представленных участниками в составе своих заявок, Комиссия не усматривает признаков ограничения конкуренции установленным Заказчиком критерием оценки по показателю «Опыт исполнения аналогичных договоров».

Комиссия также отмечает, что Заявитель заявку на участие в Закупке не подавал, следовательно вышеуказанные критерии оценок не могут быть к нему применены.

Свое право на обращение с запросом о разъяснении положений документации Заявитель также не реализовал.

Действительных доказательств, подтверждающих нарушение прав Заявителя указанными критериями, Заявителем Комиссии не представлено.

Ссылка Заявителя на то, что Заказчиком в нарушение норм Постановления Правительства РФ от 28.11.2013 № 1085 «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» установлены в качестве показателя опыта выполнения работ исключительно по аналогичным контрактам, заключенным в рамках Федерального закона "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" от 18.07.2011 N 223-ФЗ и Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», что неизбежно влечет ограничение количества участников открытого конкурса и ограничение доступа к участию в открытом конкурсе, отклоняется Комиссией Управления как несостоятельная, поскольку нормы названного Постановления распространяются на закупки, осуществляемые по правилам Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

В рассматриваемом же случае Закупка проведена по правилам Федерального закона от 18.07.2011 N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц".

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 помимо субъективной оценки таких действий не представлено.

При этом границы антимонопольного контроля торгов оканчиваются при достижении баланса частных и публичных интересов, на необходимость соблюдения, которого указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29.03.2011 № 2-П, а также стабильности публичных правоотношений. В то же самое время «баланс» означает равновесие и равноправие сторон в публичных правоотношениях, а не смещение вектора административной защиты в сторону одного из участников таких отношений без достаточных к тому оснований.

Обратное будет противоречить не только балансу частных и публичных интересов, но и принципам добросовестной реализации и защиты своих гражданских прав (п. 3 ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения (п. 4 ст. 1 ГК РФ) и злоупотребления правом (п. 1 ст. 10 ГК РФ).

С учетом изложенного, на основе всестороннего исследования, оценки фактических обстоятельств и доказательств по делу в их совокупности и взаимосвязи Комиссия приходит к выводу о необоснованности доводов жалобы.

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

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Хатман Групп» (ОГРН: 1135012009494, ИНН: 5012081170) на действия Федерального государственного унитарного предприятия «Российская телевизионная и радиовещательная сеть» (ОГРН: 1027739456084, ИНН: 7717127211) при проведении Закупки необоснованной.
2. Снять ограничения на размещение Закупки, наложенные письмами Московского УФАС России от 11.08.2021 № ЕО/48122/21, от 20.08.2021 ЕО/50574/21.