

## РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-13113/2023 о нарушении  
процедуры торгов и порядка заключения договоров

02.10.2023 г. Москва

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

Председательствующего:

«...»,

членов Комиссии:

«...»,

«...»,

при участии посредством видеоконференцсвязи представителей АО «ИНТЕГРИС»,  
ООО «Автодор-Платные Дороги»;

в отсутствие представителей ООО «Автодор - ТП», извещенных надлежащим  
образом письмом Московского УФАС России от 27.09.2023 № НП/40880/23,

рассмотрев жалобу АО «ИНТЕГРИС» (далее - Заявитель) на действия ООО  
«Автодор-Платные Дороги» (далее - Заказчик) при проведении конкурса в  
электронной форме на право заключения договора на поставку периферийного  
оборудования автоматизированной системы управления дорожным движением  
(АСУДД) и оборудования охранного наблюдения ПВП по объекту «Автомобильная  
дорога М-4 «Дон» Москва – Воронеж - Ростов-на-Дону – Краснодар - Новороссийск.  
Комплексное обустройство для организации последующей эксплуатации на  
платной основе дороги М-4 «Дон» - от Москвы через Воронеж, Ростов-наДону,  
Краснодар до Новороссийска на участке км 777 – км 933 в Ростовской области.  
АСУДД км 777 - км 877; ПВП км 803» (реестровый № 32312740381, далее — Закупка)  
(далее — Жалоба),

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, перенаправленная письмом ФАС России от 26.09.2023 № 28/78351/23.

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, 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 № 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.

Согласно части 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной 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 закупок 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 нарушение со стороны Заказчика выразилось в ненадлежащем формировании конкурсной документации, в частности, техническое задание.

В своей жалобе Заявитель указывает, что в требованиях к поставляемому оборудованию в части автоматической дорожной метеостанции (далее АДМС), помимо ключевых функциональных и технических параметров, Заказчиком включены требования по точным физическим размерам оборудования АДМС, которые, по мнению Заявителя, ограничивают возможный перечень поставляемого оборудования.

№ п/п	Наименование	Технические требования		Количество ед. Оборудования (штук)
		Наименование характеристики	Значение	
5.	Автоматическая дорожная метеостанции	Электрическое питание от источника переменного тока:	220 ±22	3
		-напряжение, В		
		Электрическое питание от источника постоянного тока:	От 12 до 14	
		-напряжение, В		
		Максимальная потребляемая мощность, Вт	250	
		Интерфейсы	USB, GSM, LAN	
		Преобразователи параметров дорожного покрытия дистанционные	SDI-12, RS-485, RS-232	
		Преобразователи параметров атмосферы	RS-485, RS-232	
		Нефелометры	RS-485, RS-232	
		Наработка до отказа, ч.	30000	
Срок службы	10 лет			
Масса	51 кг			
Температура эксплуатации воздуха	-50°C до +60 °C			

Заказчик с доводами жалобы не согласился, представил письменные возражения и материалы, истребованные антимонопольным органом.

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.

При проведении Закупки Заказчик руководствовался нормами Закона о закупках и Положения о закупке в редакции изменений, утвержденных решением наблюдательного совета Государственной компании «Российские автомобильные дороги» (протокол от 02.05.2023 № 185) (далее – Положение о закупке).

Согласно части 9 статьи 3.2 Закона о закупках 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 настоящего Федерального закона.

В соответствии с пунктом 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о конкурентной закупке должны быть указаны требования к безопасности, качеству, техническим характеристикам, функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, работы, услуги, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы, установленные заказчиком и предусмотренные техническими регламентами в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, документами, разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика.

В соответствии с частью 6 статьи 3 Закона о закупках Заказчик определяет требования к участникам закупки в документации о конкурентной закупке в соответствии с положением о закупке.

При этом описание предмета такой закупки должно быть осуществлено в соответствии с частью 6.1 статьи 3 Закона о закупках (пункт 15 части 10 статьи 4 Закона о закупках).

Как было ранее установлено, согласно части 6.1 статьи 3 Закона о закупках при описании в документации о конкурентной закупке предмета закупки заказчик должен руководствоваться следующими правилами:

1) в описании предмета закупки указываются функциональные характеристики (потребительские свойства), технические и качественные характеристики, а также эксплуатационные характеристики (при необходимости) предмета закупки;

2) в описание предмета закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование страны происхождения товара, требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования влекут за собой необоснованное ограничение количества участников закупки, за исключением случаев, если не имеется другого способа, обеспечивающего более точное и четкое описание указанных характеристик предмета закупки;

3) в случае использования в описании предмета закупки указания на товарный знак необходимо использовать слова «(или эквивалент)», за исключением случаев:

а) несовместимости товаров, на которых размещаются другие товарные знаки, и необходимости обеспечения взаимодействия таких товаров с товарами, используемыми заказчиком;

б) закупок запасных частей и расходных материалов к машинам и оборудованию, используемым заказчиком, в соответствии с технической документацией на указанные машины и оборудование;

в) закупок товаров, необходимых для исполнения государственного или муниципального контракта;

г) закупок с указанием конкретных товарных знаков, знаков обслуживания, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, места происхождения товара, изготовителя товара, если это предусмотрено условиями международных договоров Российской Федерации или условиями договоров юридических лиц, указанных в части 2 статьи 1 настоящего Федерального закона, в целях исполнения этими юридическими лицами обязательств по заключенным договорам с юридическими лицами, в том числе иностранными юридическими лицами.

В ходе рассмотрения жалобы установлено следующее.

06.09.2023 Заказчиком на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок <http://zakupki.gov.ru> (далее — ЕИС) размещено извещение № 32312740381 о проведении конкурса в электронной форме на право заключения договора на поставку периферийного оборудования автоматизированной системы управления дорожным движением (АСУДД) и оборудования охранного наблюдения ПВП по объекту «Автомобильная дорога М-4 «Дон» Москва – Воронеж - Ростов-на-Дону – Краснодар - Новороссийск. Комплексное обустройство для организации последующей эксплуатации на платной основе дороги М-4 «Дон» - от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска на участке км 777 – км 933 в Ростовской области. АСУДД км 777 - км 877; ПВП км 803».

Согласно пункту 3 информационной карты предметом Закупки является поставка периферийного оборудования автоматизированной системы управления дорожным движением (АСУДД) и оборудования охранного наблюдения ПВП.

Конкретные требования к количеству поставляемого товара указаны в техническом задании (приложение № 1 к настоящей документации).

Так, в соответствии с техническим заданием установлены следующие технические характеристики по позиции 5 «Автоматическая дорожная метеостанция»:

№ п/п	Наименование	Технические требования	
		Наименование характеристики	Неизменяемые параметры/параметры эквивалентности/соответствия
5.	Автоматическая дорожная метеостанция	Электрическое питание от источника переменного тока:	220 ±22
		-напряжение, В	
		Электрическое питание от источника постоянного тока:	От 12 до 14
		-напряжение, В	
		Максимальная потребляемая мощность, Вт	Не более 250
		Интерфейсы	USB, GSM, LAN
		Преобразователи параметров дорожного покрытия дистанционные	SDI-12, RS-485, RS-232
		Преобразователи параметров атмосферы	RS-485, RS-232
		Нефелометры	RS-485, RS-232
		Наработка до отказа, ч.	Не менее 30000
Срок службы	Не менее 10 лет		
Масса	Не более 51 кг		
Температура эксплуатации воздуха	Не менее -50°С не более +60 °С		

Комиссия, проанализировав техническое задание в указанной части, считает необходимым обратить внимание на несоответствие технических требований, указанных Заявителем в жалобе, с техническими требованиями, установленными Заказчиком в техническом задании.

То есть, фактически в техническом задании Заказчика по оспариваемым характеристикам заявлены параметры, которые допускают вариативность.

При этом приложением 5 закупочной документации установлена инструкция по заполнению форм и порядку подачи заявки, согласно которой «в случае, если в Технической части (Приложение № 1 к Документации) установлены минимальные и/или максимальные показатели количественных характеристик Работ/Товаров/Услуг с использованием слов «(не) более», «(не) менее», «(не) выше», «(не) ниже», знаков «<», «>», «≤», «≥», и после указанных слов/знаков сразу следует числовое значение (без разделения знаками препинания «;» «-»), необходимо указывать конкретные числовые значения таких характеристик, если иное не указано в Технической части (Приложение № 1 к Документации)».

Таким образом, Комиссия отмечает, что потенциальный участник вправе предложить товар с параметрами, входящими в диапазон требуемых значений.

На заседании Комиссии Заказчик также пояснил, что установление оспариваемых Заявителем технических характеристик обусловлено спецификой деятельности Заказчика, в силу которой Заказчик нуждается в товарах, указанных к Закупке.

Вместе с тем Комиссия отмечает, что Заявителем к жалобе не приложены какие-либо документы и информация, однозначно указывающая на то, что среди товаров, присутствующих на российском товарном рынке, отсутствует товар по позиции 5 технического задания, соответствующий потребности Заказчика.

В частности, не приложен какой-либо сравнительный анализ имеющейся на рынке продукции.

При этом, как следует из материалов дела, Заявитель каких-либо официальных запросов производителям не направлял, в своих выводах руководствуясь своим убеждением.

Таким образом, Комиссия указывает, что выводы Заявителя основаны лишь на субъективной оценке, а в материалы дела не представлено надлежащих доказательств, подтверждающих факт отсутствия товара, отвечающего характеристикам технического задания по позиции 5 на товарном рынке Российской Федерации (письма производителей, либо дистрибьюторов или иные документы).

Данные обстоятельства не позволяют Комиссии прийти к однозначному выводу о том, что действия Заказчика по установлению характеристик закупаемого товара нарушают требования Закона о Закупках.

Фактически Заявитель спорит в данном контексте с потребностью Заказчика, что не может быть поддержано Комиссией, поскольку Заказчик вправе по результатам закупочной процедуры получить тот товар, соответствующий его потребности и на который он рассчитывал и к которой он сформировал требования в закупочной документации.

Вместе с тем Комиссия считает необходимым отметить, что в силу части 6 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что к жалобе прикладываются документы, подтверждающие ее обоснованность. При этом жалоба должна содержать перечень прилагаемых к ней документов.

Следовательно, бремя доказывания при рассмотрении жалобы в контрольном органе возлагается на лицо, подавшее жалобу на соответствующие действия Заказчика в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Комиссия также отмечает, что использование предусмотренных законом средств защиты только формальным способом при отсутствии реального интереса в защите права, а также с целью причинить ущерб иным лицам, содержит в себе явные признаки злоупотребления правом.

Данное обстоятельство является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении жалобы.

В свою очередь, в рассматриваемом случае Заявитель не приводит в жалобе доводов, обосновывающих нарушение его прав и законных интересов.

Таким образом, доводы Заявителя не находят документального подтверждения действительного (а не мнимого) нарушения прав Заявителя, поскольку достаточных и достоверных доказательств тому представлено не было.

Комиссия также отмечает, что одной из целей Закона о закупках является удовлетворение потребностей заказчиков в удовлетворении нужд в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств (ч. 1 ст. 1 Закона о закупках).

Из взаимосвязи положений Закона о закупках следует, что Заказчики, осуществляющие закупку по правилам данного закона должны таким образом определить требования к закупаемым товарам, работам, услугам, чтобы, с одной стороны, повысить шансы на приобретение товара/оказание услуг именно с теми характеристиками, которые им необходимы, соответствуют их потребностям, а с другой стороны, необоснованно не ограничить количество участников закупки.

При этом само по себе включение в документацию условий и признаков, которые в конечном итоге приводят к исключению из числа участников лиц, не отвечающих этим условиям и признакам, не является ограничением доступа к участию в закупке и ограничением конкуренции, а представляет собой механизм выбора наиболее подходящего под требования Заказчика, в данном случае исполнителя.

В пункте 6 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) Верховным Судом Российской Федерации указано, что 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.

В соответствии с пунктом 32 Обзора судебной практики Верховного суда Российской Федерации № 3, утвержденного Президиумом Верховного суда Российской Федерации 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.

При этом 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.

Приведенные правовые позиции, позволяя определить круг правомерных действий заказчика при установлении в документации о закупке, проводимой по правилам Закона о закупках, требований к участникам, отличающихся достаточной степенью строгости, указывают также на обстоятельства, наличие которых является индикатором нарушения принципов, предусмотренных пунктом 1 части 1 статьи 3 Закона о закупках, и которые подлежат выяснению антимонопольным органом, а впоследствии судом в целях выявления в действиях заказчика данного нарушения. Такие обстоятельства подразумевают фактическое, а не мнимое 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.

Направленные на обеспечение потребностей отдельных видов юридических лиц в товарах, работах и услугах отношения, регулируемые Законом о закупках, имеют целью повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг.

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.

Каждый хозяйствующий субъект самостоятельно принимает решение об участии в закупочной процедуре, действия каждого из них влияют на результаты закупки, победителем которого определяется лучший из участников, то есть наиболее конкурентоспособный.

Таким образом, Комиссия приходит к выводу, что из совокупности вышеприведенных норм следует, что Заказчиком не допущено нарушений законодательства при формировании документации о Закупке, поскольку установленный порядок обусловлен потребностью Заказчика и спецификой предмета Закупки.

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

В рассматриваемом случае действительных доказательств, подтверждающих нарушение прав Заявителя установленными требованиями, Заявителем Комиссии не представлено.

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 (пункт 3 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения (пункт 4 статьи 1 ГК РФ) и злоупотребления правом (пункт 1 статьи 10 ГК РФ).

В свою очередь, на заседании Комиссии Заявитель выразил свое несогласие с иными характеристиками по позиции 5 технического задания, которые изначально в жалобе не были отражены.

Комиссией данный довод не был принят к оценке, поскольку в соответствии с частью 13 статьи 3 Закона о закупках рассмотрение жалобы антимонопольным органом должно ограничиваться только доводами, составляющими предмет обжалования.

Резюмируя изложенное, с учетом имеющихся в настоящее время документов и сведений, на основании конкретных фактических обстоятельств дела, Комиссия приняла решение о признании жалобы Заявителя на действия Заказчика необоснованной.

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

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу АО «ИНТЕГРИС» (ИНН: 7718248603, ОГРН: 1037718032912) на действия ООО «Автодор-Платные Дороги» (ИНН: 7710965662; ОГРН: 1147746810826) при проведении Закупки необоснованной.

2. Снять ограничения, наложенные письмом Московского УФАС России от 27.09.2023 № НП/40880/23.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражном суде в течение трех месяцев со дня его принятия.