

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-15109/2022 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

17.10.2022 г. Москва

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

Председательствующего:

<...> — главного специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля торгов,

членов Комиссии:

<...> — заместителя начальника отдела антимонопольного контроля торгов;

<...> — главного специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля торгов,

в отсутствие представителей АО «РОСИППОДРОМЫ» и ИП <...>, извещенных надлежащим образом письмом Московского УФАС России от 12.10.2022 № НП/52591/22,

рассмотрев жалобу ИП <...> (далее — Заявитель) на действия АО «РОСИППОДРОМЫ» (далее - Заказчик) при проведении запроса предложений в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства на право заключения договора на выполнение ремонтно-строительных работ на объекте АО «РОСИППОДРОМЫ» расположенном по адресу: Московская обл., г. Раменское, ул. Гражданская, д. 47 (реестровый № 32211724777, № 32211724776, 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 поступили жалобы Заявителя на действия Заказчика при проведении Закупки.

Рассмотрение жалоб проводилось в дистанционном режиме посредством видеоконференцсвязи.

Инструкция по подключению и использованию системы TrueConf размещена на официальном сайте Московского УФАС России по ссылке:

<https://moscow.fas.gov.ru/page/17962>.

Заявлений о невозможности подключения к сеансу в назначенное время, а также возражений относительно рассмотрения жалобы посредством видеоконференцсвязи от Заявителя и Заказчика, которым направлялось

уведомление о принятии жалобы к рассмотрению, в Управление не поступало.

Согласно части 16 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, рассмотрение жалобы по существу осуществляется комиссией антимонопольного органа. Неявка лиц, надлежащим образом уведомленных (уведомленных посредством направления антимонопольным органом уведомления, предусмотренного частью 11 настоящей статьи) о времени и месте рассмотрения жалобы по существу, не является препятствием для такого рассмотрения.

Таким образом, учитывая, что указанные лица надлежащим образом извещены о дате, времени и способе рассмотрения жалобы заблаговременно, Комиссия Московского УФАС считает возможным провести дистанционное рассмотрение жалобы в отсутствие представителей Заявителя и Заказчика.

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, закупочной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном таким органом, действия (бездействие) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в их числе осуществление заказчиком закупки с нарушением требований настоящего Федерального закона и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в единой информационной системе положении о закупке такого заказчика.

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

Поскольку доводы жалоб на закупочные процедуры с реестровыми № №

32211724777, 32211724776 носят идентичный характер, Комиссия считает возможным рассмотреть указанные доводы на примере закупочной процедуры № 32211724776.

29.09.2022 заказчиком на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок <http://zakupki.gov.ru> размещено извещение № 32211724776 о проведении запроса предложений в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, на право заключения договора на выполнение ремонтно-строительных работ на объекте АО «Росипподромы» расположенном по адресу: Московская область, г. Раменское, ул. Гражданская, д. 47.

Согласно доводам жалобы, Заявителем оспариваются установленные Заказчиком критерии оценки заявок на участие в Закупке, а именно: «Наличие положительного опыта оказания услуг (поставки товаров, выполнения работ) АО «Росипподромы» и «Соответствие технического предложения Участника требованиям технического задания Заказчика», которые, по мнению Заявителя, ограничивают конкуренцию.

При этом, как следует из доводов жалобы, начисление баллов по критерию «Соответствие технического предложения Участника требованиям технического задания Заказчика» осуществляется исключительно на усмотрение Заказчика, поскольку отсутствует объективный порядок оценки заявки по данному критерию.

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

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.

Частью 6 статьи 3 Закона о закупках установлено, что 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. Требования, предъявляемые к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора, критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, установленные заказчиком, применяются в равной степени ко всем участникам закупки, к предлагаемым ими товарам, работам, услугам, к условиям исполнения договора.

Согласно методике и критериям оценки заявок на участие, определенной закупочной документацией, в запросе предложений Заказчиком определены следующие нестоимостные критерии оценки:

№ п/п	Критерии оценки	Величина значимости критерия (в процентах/ коэффициентах)
<u>Стоимостные критерии оценки</u>		
1.	Цена контракта	40/0,4
<u>Нестоимостные критерии оценки</u>		
2.	Квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации	30/0,3
3.	Функциональные характеристики (потребительские свойства), технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики товаров (работ, услуг)	30\0,3
Сумма величин значимости критериев оценки заявок на участие в открытом запросе предложений		100

Нестоимостной критерий «Квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, принадлежащих им на праве собственности или на ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации» оценивается Заказчиком следующим образом.

Значимость критерия оценки: 30%.

Коэффициент значимости критерия оценки – 0,3.

Максимальное количество баллов в рамках данного критерия, которые может получить заявка участника, определяется по двум критериям и составляет 100 баллов, в том числе:

Критерий № 1 - Положительный опыт участника по выполнению работ сопоставимого характера и объема (критерий 1) – 50 баллов;

Критерий № 2 - Обеспеченность кадровыми ресурсами (критерий 4) – 50 баллов. Наличие положительного опыта оказания услуг (поставки товаров, выполнения работ) АО «Росипподромы».

Общая оценка по критерию (ЦБ квалификация) определяется суммой двух критериев.

В свою очередь, Комиссия установила, что критерий № 2 «Наличие положительного опыта оказания услуг (поставки товаров, выполнения работ) АО «Росипподромы» имеет значимость 50%.

Коэффициент значимости критерия 0,5.

Заказчиком оценивается предложение участника о количестве исполненных участником контрактов (договоров) оказание услуг (выполнения работ) заказчиком (исполнителем) по которым выступало АО «Росипподромы».

Сведения о наличии опыта участника должны подтверждаться копией договора, копией государственного контракта (договора), заключенного в соответствии с Федеральным законом № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», Федеральным законом № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и/или Федеральным законом № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», с актами оказания услуг, содержащих сведения о стоимости оказанных услуг.

Сведения об исполненных контрактах (договорах) должны быть размещены в ЕИС (единой информационной системе в сфере закупок).

Представленные документы должны быть в виде неповторяющихся, полночитаемых копий, на которых видны подписи и печати.

Предоставленные участником контракты (договоры), исполнение которых не подтверждено, при оценке не учитываются.

Баллы будут присваиваться при совокупности следующих условий:

- на день подачи заявки все представленные договоры/контракты должны быть исполнены;

- контракты/договоры исполнены без нарушений сроков и условий контракта (договора) по вине участника.

К оценке принимаются подтверждающие документы только в случае их

представления в заявке в полном объеме и со всеми приложениями.

Все акты сдачи-приемки оказанных услуг и (или) выполненных работ в течение срока действия одного контракта/договора будут считаться подтверждением одного реализованного контракта/договора. Заказчик вправе осуществить проверку представленных сведений о контрактах/договорах.

Документы направляются в форме электронных документов или в форме электронных образов бумажных документов.

Данные об общем количестве исполненных государственных контрактов (договоров) представляются по Форме № 1.2 «Подтверждение квалификации участника», с приложением подтверждающих документов.

Представление данных сведений не по предлагаемой форме не оцениваются.

Непредоставление в составе заявки таких документов не является основанием для отказа в допуске к участию в запросе предложений.

При этом представленные документы должны быть в виде неповторяющихся, полно читаемых копий, на которых видны необходимые сведения, подписи и печати.

Отсутствие указанных документов не является основанием для признания заявки участника закупки несоответствующей требованиям, но в этом случае участнику закупки по данному показателю присваивается 0 баллов.

Количество баллов:

от 1 до 3 договоров – 25 баллов;

от 4 до 6 договоров – 50 баллов;

от 7 до 9 договоров – 75 баллов;

от 10 и более – 100 баллов;

Для оценки заявок (предложений) по критерию заказчик устанавливает предельно необходимое максимальное количественное значение квалификационных характеристик - 10 (Десять) контрактов/договоров.

Участникам закупки, сделавшим предложение, соответствующее такому значению, или лучшее предложение, присваивается 100 баллов.

Рейтинг в баллах, присуждаемый i-ой заявке по критерию «Квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, принадлежащих им на праве собственности или на ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации» определяется по формуле: $\text{нестоимостный критерий} = \text{Критерий 1} \times \text{показатель значимости} + \text{Критерий 2} \times \text{показатель значимости}$.

В своих возражениях Заказчик указывает, что с учетом важности закупки для жизнеобеспечения и комфортного пребывания лошадей в конюшнях, а также

обеспечения надлежащих условий работы персонала, осуществляющего тренинг и уход за лошадьми в осенне-зимний период приоритетной задачей для Заказчика является выбор надежного подрядчика, способного обеспечить качественное выполнение ремонтных работ в кратчайшие сроки.

Комиссия оценивает данную позицию критически, поскольку Заказчиком не представлено доказательств, подтверждающих потребность именно в исполнителе, ранее имевшем договорные отношения с АО «Росипподромы», равно как не доказано специфика проведения ремонтных работ на объекте Заказчика.

Необходимо отметить, что наличие у Заказчика права по самостоятельному определению требований к предмету закупки не означает, что реализация данного права должна осуществляться произвольно. Напротив, требования должны устанавливаться заказчиком таким образом, при котором обеспечиваются равные возможности (условия) для принятия участия в процедуре, а равно соблюдении принципов, установленных в части 1 статьи 3 Закона о закупках.

Комиссия также считает необходимым отметить, что Положение о закупках не является единственным правовым актом, регламентирующим деятельность заказчиков. При проверке той или иной процедуры в административном порядке антимонопольный орган не может ограничиться исключительно проверкой соответствия обжалуемых действий разработанному заказчиком положению о закупках и закупочной документации. Законность действий заказчика при формальном соответствии проводимой процедуры требованиям собственного положения о закупках не презюмирует их соответствие действующему законодательству, в том числе специальному.

Комиссия приходит к выводу, что по критерию «Наличие положительного опыта оказания услуг (поставки товаров, выполнения работ) АО «Росипподромы» баллы могут быть присвоены ограниченному кругу потенциальных участников, которые ранее имели договорные отношения с Заказчиком.

При этом данный критерий не подтверждает наличие у участника успешного опыта оказания аналогичных видов работ по предмету Закупки.

Таким образом, критерий «Наличие положительного опыта оказания услуг (поставки товаров, выполнения работ) АО «Росипподромы» создает необоснованное преимущество участнику закупки, имевшему ранее какие-либо договорные отношения с АО «Росипподромы», по отношению к другим участникам.

Учитывая изложенное Комиссия приходит к выводу, что критерий «Наличие положительного опыта оказания услуг (поставки товаров, выполнения работ) АО «Росипподромы» не соответствует требованиям, установленным в пункте 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках.

Рассмотрев довод Заявителя об отсутствии объективного порядка оценки заявки по критерию «Соответствие технического предложения Участника требованиям технического задания Заказчика», Комиссия установила следующее.

Согласно методике оценки и критериям оценки заявок на участие в запросе предложений начисление баллов по нестоимостному критерию «Функциональные характеристики (потребительские свойства), технические и качественные

характеристики, эксплуатационные характеристики товаров (работ, услуг)» осуществляется на основании критерия «Соответствие технического предложения Участника требованиям технического задания Заказчика».

Значимость критерия оценки: 30%.

Коэффициент значимости критерия оценки – 0,3.

Так, документацией установлено, что техническое предложение участника не должно противоречить требованиям к функциональным, техническим и качественным характеристикам работ, указанных Заказчиком в Техническом задании.

Техническое предложение участника могут содержать чертежи, технические данные или комментарии, эскизы, рисунки, фотографии.

При описании указанных условий и предложений участниками закупки должны применяться общепринятые обозначения и наименования в соответствии с требованиями действующих нормативных документов. Предложения по методологии и порядку оказания услуг, которые содержат повторы, логические противоречия, способствующие двойному и (или) взаимоисключающему толкованию описанных в Техническом содержании обязательств, а также предложения, в которых отсутствует методология и (или) порядок оказания услуг (выполнения работ), не оцениваются.

Соответствие технического предложения Участника требованиям технического задания Заказчика	Представленное предложение не имеет детального описания или копирует техническое задание	0
Техническое предложение Участника должно содержать:	Представленное предложение имеет частичное описание	50
1. Методологию выполнения работ (оказание услуг) с указанием характеристик используемых материалов и оборудования; 2. Порядок согласования используемых материалов с Заказчиком; 3. Предложение по сроку выполнения работ; 4. Локально-сметный расчет	Представленное предложение имеет развернутое описание	100

Итоговый рейтинг i -ой заявки определяется путём сложения рейтингов по стоимостному и нестоимостным критериям оценки, предусмотренных документацией, по следующей формуле: $R(i) = \text{стоимостный критерий} \times 0,4 + \text{не стоимостный критерий}$ «Квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, принадлежащих им на праве собственности или на ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации» $\times 0,3 + \text{не стоимостный критерий}$ «Функциональные характеристики (потребительские свойства), технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики товаров (работ, услуг)». $R(i)$ - итоговый рейтинг заявки i -го участника.

Согласно доводам Заявителя, указанный критерий является необъективным, поскольку фактически Заказчик обязывает участников процедуры дополнить техническое задание за Заказчика, а также данный критерий не может служить подтверждением профессионализма участника.

Вместе с тем, Комиссией установлено, что документацией не установлены объективные критерии начисления баллов по за «Соответствие технического предложения Участника требованиям технического задания Заказчика», в связи с чем отсутствие надлежащего порядка оценки заявки может ввести в заблуждение участников Закупки, так как участники в таком случае лишены возможности установить пропорциональную зависимость по указанным показателям.

Фактически из положений закупочной документации следует, что количество баллов, присваиваемое участнику Закупки по подкритерию, определяется субъективным образом, исходя из мнения членов закупочной комиссии Заказчика или лиц, проводящих такую оценку.

Названное обстоятельство, в свою очередь, лишает участников Закупки возможности получить информацию о причинах начисления того или иного количества баллов и, при несогласии с решением Заказчика, оспорить его действия в установленном порядке, а у контролирующего органа, в свою очередь, отсутствует возможность проверить объективность начисления баллов и правильность определения победителя торгов.

В пункте 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», утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 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.

Вместе с тем, Комиссия также считает необходимым отметить, что документация о проведении закупки, являющаяся, по своей сути, офертой, в соответствии с положениями которой впоследствии заключается договор, не должна содержать возможности ее множественного толкования.

Указанная документация должна содержать в себе четкие, исчерпывающие требования к претендентам, подающим заявки на право участия в торгах, что исключает возможность субъективного толкования указанных в заявках предложений заказчиком.

В этой связи представляется возможным сделать вывод о том, что, в целях исключения какого-либо субъективного правоусмотрения при разрешении вопроса о допуске той или иной заявки к участию в закупке, а также недопустимости злоупотребления правом организатору закупки надлежит максимально четко и конкретно сформулировать свои требования относительно формирования подаваемых на участие в закупке заявок. Наличие же в таких требованиях каких-либо разночтений, либо отсутствие в закупочной документации какого-либо требования исключает последующую возможность отклонения заявок со ссылкой на их несоответствие таким требованиям документации.

Названный правовой подход наиболее полно обеспечивает баланс частных и публичных интересов, на необходимость соблюдения которого указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29.03.2011 № 2-П, поскольку направлен на повышенную защиту участника торгов как более слабой стороны в указанных правоотношениях.

В рассматриваемом случае Комиссия приходит к выводу, что действия Заказчика были направлены исключительно на изыскание всевозможных способов искусственно сократить количество потенциальных участников закупки, что не соответствовало не только балансу частных и публичных интересов (на необходимость соблюдения которого указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29.03.2011 № 2-П) и принципу 6 стабильности публичных правоотношений, а также принципу добросовестной реализации прав и законных интересов (ч. 3 ст. 1 ГК РФ), недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения (ч. 4 ст. 1 ГК РФ), недопустимости злоупотребления правом (ч. 1 ст. 10 ГК РФ).

Более того, Комиссия обращает особое внимание, что на участие в двух закупочных процедурах не подано ни одной заявки.

Между тем, Законом о закупках в целях обеспечения единства экономического пространства, создания условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, указанных в части 2 статьи 1 названного Закона, в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективного использования денежных средств, расширения возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ и услуг для нужд заказчиков и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности закупки, предотвращения коррупции и других злоупотреблений установлены общие принципы и основные требования к закупке товаров, работ, услуг.

Также закупочная процедура представляет собой совокупность действий заказчика, направленных на определение в порядке, установленном в положении

о закупке, контрагента, с которым в последующем может быть заключен договор на лучших для заказчика условиях с точки зрения цены, качества и надежности закупаемых товаров (работ, услуг).

Учитывая изложенное Комиссия приходит к выводу, что критерий «Соответствие технического предложения Участника требованиям технического задания Заказчика» не носит измеряемый характер, а **соответствие участника закупки названному критерию не может быть установлено объективно, в связи с чем данный критерий не соответствует требованиям, установленным в пункте 2 части 1 статьи 3 и части 6 статьи 3 Закона о закупках.**

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

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

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ИП <...> на действия АО «РОСИППОДРОМЫ» (ИНН: 7714873807; ОГРН: 1127746402112) при проведении Закупки обоснованной.

2. **Установить в действиях Заказчика нарушения пункта 2 части 1 статьи 3 и части 6 статьи 3 Закона о закупках.**

3. **Выдать обязательное к исполнению предписание об устранении выявленных нарушений.**

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