

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-17614/2023 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

15.12.2023

г. Москва

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

Председательствующего:

рассмотрев жалобу ООО «Айтико» (далее — Заявитель) на действия ФГБУ «НМИЦ ТО ИМ. Н.Н. Приорова» Минздрава России (далее — Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, на право заключения договора на оказание услуг по созданию системы регистрации, обработки, архивации и передачи медицинских изображений (PACS MO) с интеграцией в медицинскую информационную систему «Парус-Бюджет 8» модуль «Управление ЛПУ» (реестровый № 32313033921, 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 Московское УФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении Закупки, **перенаправленная письмом ФАС России от 08.12.2023 № 28/104219/23.**

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, 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.

Часть 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.

В своей жалобе Заявитель выражает несогласие с порядком формирования Закупочной документации.

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

В соответствии с пунктами 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

Извещение о проведении Закупки опубликовано на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок 01.12.2023.

Начальная (максимальная) цена договора: 27 670 176,92 рублей.

Дата начала срока подачи заявок: 01.12.2023.

Дата окончания срока подачи заявок: 14.12.2023.

Согласно доводам жалобы:

- 1) Заказчиком некорректно установлена дата и время окончания срока подачи заявок.
- 2) Закупочной документацией установлены избыточные требования к участникам Закупки в части наличия функций по визуализации и действиям с 2D изображениями; определение индексов для оценки тимомегалии по рентгенограмме; определение индексов для оценки легочной гипертензии по рентгенограмме; требования к визуализации и архивированию результатов исследования сосудов по данным КТ.
- 3) Заказчиком некорректно определен код ОКПД2 оказываемых услуг.
- 4) Заказчиком установлен неправомерный порядок оценки заявок участников по показателю «Техническое предложение о качестве оказания услуг» критерия «Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки», что выражается в следующем:

1. Заявитель в своей жалобе указывает, что по указанному показателю Заказчиком неправомерно установлено требование о наличии лицензионного договора с компанией правообладателем программного продукта «Парус Бюджет 8» или имеющей наличие лицензионного договора с компанией правообладателем программного продукта наличие действующего договора с организацией «Парус Бюджет 8».

По мнению Заявителя, указанное требование является избыточным, так как программное обеспечение «Парус Бюджет 8» используется Заказчиком, соответственно именно Заказчика требуется наличие лицензионного договора с правообладателем для бесперебойной работы указанного программного обеспечения.

Также Заявитель отмечает, что для интеграции PACS MO отсутствует необходимость приобретения программного обеспечения «Парус Бюджет 8».

Относительно указанного довода Заказчик пояснил, что используемый лицензионный договор дает право не на оказание услуг по сопровождению

эксплуатируемого программного обеспечения «Парус Бюджет 8», а предоставляет исполнителю право (неисключительную лицензию) на использование программного продукта путем модификации (доработки) программных продуктов правообладателя с момента заключения договора по результатам Закупки.

Заказчик пояснил, что требование к наличию действующего лицензионного договора обосновано тем, что в рамках оказания услуг по созданию системы регистрации, обработки, архивации и передачи медицинских изображений (PACS MO) с интеграцией в медицинскую информационную систему «Парус-Бюджет 8» модуль «Управления ЛПУ» требуется для изменений исходных записей продукта «Парус Бюджет 8» для корректной двухсторонней интеграции с PACS MO.

Как пояснил Заказчик, авторизованные партнёры ООО «ПАРУС» имеют право на распространение программных продуктов и внесение изменений в исходные записи (программный код) на основании лицензионного договора.

2. Заявитель в своей жалобе также указывает, что Заказчиком неправомерно установлено, что по критерию «Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» 80% баллов требуют подтверждение взаимодействия с «Парус-Бюджет 8», так как при оказании услуг по предмету Закупки интеграция с системой «Парус Бюджет 8» составляет незначительную часть работ.

Заказчик относительно указанного довода жалобы пояснил, что в настоящее время в программном продукте «Парус Бюджет 8» нет штатного (готового) функционала позволяющего выполнять обмен данными с информационной системой хранения диагностических изображений (PACS MO).

Необходимый для обмена данными функционал должен быть создан в рамках оказания услуг по договору, заключенному по результатам Закупки.

Создаваемый функционал предполагает написание нового программного кода и модификацию уже существующего в программном продукте «Парус Бюджет 8», так как данные необходимые для отправки в PACS MO берутся из регистров модуля «Управление ЛПУ», а возвращаемые из PACS MO данные должны быть размещены в регистрах модуля «Управление ЛПУ».

3. Также Заявитель в своей жалобе указывает, что при оценке заявок участников по показателю «Техническое предложение о качестве оказания услуг» критерия «Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» Заказчиком установлен субъективный способ оценки заявок участников, а именно: «Техническое предложения участника должно содержать детализированное описание предложений по внедрению средств на использование программного продукта о передаче полномочий на использование программного продукта - «Парус Бюджет 8». При этом, Закупочная документация не установлено, что будет являться детализированным предложением по внедрению средств на использование программного продукта о передаче полномочий на использование программного продукта - «Парус Бюджет 8».

Заказчик относительно указанного довода жалобы пояснил, что объектом Закупки является система регистрации, обработки, архивации и передачи медицинских изображений (PACS MO) с интеграцией в медицинскую информационную систему

«Парус Бюджет 8» модуль «Управление ЛПУ», которая создаётся и интегрируется в существующую инфраструктуру Заказчика. Ответственность за непрерывную и бесперебойную работу медицинского учреждения лежит на ответственных службах медицинского учреждения. Система учитывает комплекс работ, а не только поставку и настройку медицинских изделий ПАКС.

Вместе с тем частью 13 статьи 3 Закона о закупках установлено, что рассмотрение жалобы антимонопольным органом должно ограничиваться только доводами, составляющими предмет обжалования.

На заседании Комиссии Заявитель не поддержал доводы жалобы № 1, 2, в связи с чем на основании части 13 статьи 3 Закона о закупках указанные доводы жалобы не подлежали оценке Комиссией.

На заседании Комиссии представитель Заявителя также выразил несогласие с установленным порядком оценки заявок участников по ценовому критерию.

Вместе с тем указанный довод не подлежит оценке Комиссией, так как жалоба Заявителя не содержала указанный довод.

Относительно довода жалобы о том, что Заказчиком некорректно определен код ОКПД2 оказываемых услуг, Комиссия отмечает следующее.

Согласно данным с сайта ЕИС Заказчиком определен код ОКПД2 62.02.30.000 «Услуги по технической поддержке информационных технологий».

По мнению Заявителя, указанных код ОКПД2 не может быть применим к настоящей Закупке, так как Техническим заданием предусмотрена поставка, инсталляция и пусконаладочные работы оборудования, установка комплексной системы регистрации, обработки, архивации и передачи медицинских изображений (PACS MO) с интеграцией в медицинскую информационную систему «Парус-Бюджет 8» модуль «Управление ЛПУ», что не соответствует установленному коду ОКПД2.

Комиссия оценивает позицию Заявителя критически ввиду того, что код ОКПД2 определяется Заказчиком самостоятельно путем соотнесения объекта закупки к соответствующему коду и наименованию позиции ОКПД2 с учетом специфики закупки в области применения в соответствии с общероссийским классификатором продукции по видам экономической деятельности, утвержденным Приказом Росстандарта от 31.01.2014 №14-ст.

Заявителем не представлено доказательств, что определенный Заказчиком код ОКПД2 является некорректным и привел к ограничению конкуренции.

Также Заявителем не указано какой код ОКПД2 является корректным для обжалуемой Закупки.

Комиссия обращает внимание, что 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.

Таким образом, антимонопольным органом подлежит выяснению вопрос действительности нарушения прав и законных интересов подателя жалобы оспариваемыми действиями.

В рассматриваемом случае Заявителем не приведено доказательств, каким образом определенный Заказчиком код ОКПД2 привел к нарушению прав Заявителя.

Комиссия также отмечает, что в силу пункта 5 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.

Вместе с тем, Заявитель в жалобе не указывает какая именно норма права была нарушена со стороны Заказчика.

Таким образом, содержание жалобы в указанной части не подтверждает нарушение со стороны Заказчика действующего законодательства Российской Федерации о закупках.

При таких обстоятельствах Комиссия признает указанный довод жалобы необоснованным.

Относительно доводов жалобы Заявителя, что Заказчиком установлен неправомерный порядок оценки заявок участников по показателю «Техническое предложение о качестве оказания услуг» критерия «Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки», Комиссия отмечает следующее.

Руководствуясь пунктами **13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках Заказчик установил в Закупочной документации порядок оценки заявок участников, а том числе по показателю оценки «Техническое предложение о качестве оказания услуг» критерия «Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки»:**

Предложение участника закупки должно соответствовать требованиям, установленным в Разделе IV. «ТЕХНИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ» конкурсной документации.

Баллы по показателю присваивается от 0 до 100 в зависимости от степени детализации и содержательной проработанности предложения в соответствии со шкалой оценки.

Предложение по реализации требований Технического задания должно:

- **содержать детализированное описание по программным продуктам по**

автоматизации финансово-хозяйственной деятельности бюджетных учреждений ПП «Парус-Бюджет 8» или наличие действующего Договора с организацией с подтверждённым опытом работы с программными продуктами по автоматизации финансово-хозяйственной деятельности бюджетных учреждений ПП «Парус-Бюджет 8».

- содержать детализированное описание предложений по внедрению средств на использование программного продукта о передаче полномочий на использование программного продукта - «Парус Бюджет 8».**
- содержать наличие лицензионного Договора с компанией правообладателем программного продукта «Парус Бюджет 8» или имеющей наличие лицензионного Договора с компанией правообладателем программного продукта наличие действующего Договора с организацией «Парус Бюджет 8»**
- содержать детализированное описание предложений по разработке комплектов документов, необходимых на программный продукт по работе с медицинскими изображениями (PACS MO).**

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.

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.

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.

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 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.

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 порядок оценки в равной мере применяется ко всем участникам закупки, и, следовательно, не приводит 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.

Заявителем действительных доказательств, подтверждающих нарушение своих прав, а также доказательств, свидетельствующих о невозможности подачи заявки Комиссии не представлено.

Вместе с тем Комиссия отмечает, что установленные критерии носят оценочный характер и не являются критериями допуска.

Процедура оценки и сопоставления заявок на участие в Закупке направлена на выявление участника, заявка которого содержит лучшее предложение по исполнению договора и никаким образом не может ограничить участников Закупки в их праве подать заявку на участие в такой Закупке и предложить условия исполнения договора, более выгодные, чем у других участников закупки.

Действительных доказательств нарушения своих прав и ограничения конкуренции путем предоставления преимущества конкретному лицу установленным критериев,

Заявителем не представлено, а Комиссией не установлено.

Также Заявитель был вправе направить в адрес Заказчика запрос разъяснений положений Закупочной документации, в свою очередь, Заявитель указанным правом не воспользовался.

Кроме того, на участие в Закупке подано 2 заявки, при этом все поданные заявки признаны соответствующими требованиям Закупочной документации, что свидетельствует о том, что установленный порядок оценки не привел к ограничению конкуренции.

При таких обстоятельствах Комиссия признает жалобу Заявителя в указанной части необоснованной.

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 жалобы Заявителя.

Руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Айтико» (ИНН: 9715321859, ОГРНИП: 1187746797655) на действия ФГБУ «НМИЦ ТО им. Н.Н. Приорова» Минздрава России

(ИНН: 7713003222, ОГРН: 1037739007998) при проведении Закупки необоснованной.

2. Снять ограничения на размещение Закупки, наложенные письмом Московского УФАС России от 13.12.2023 № НП/53302/23.

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