

В Управление Федеральной антимонопольной службы по г.Москве

107078, г. Москва, Мясницкий проезд, дом 4, стр. 1

Исх. №102 от 21.08.2017

ЗАЯВИТЕЛЬ:

Общество с ограниченной ответственностью "ЭВОЛА", ИНН 7708664227

125167, г.Москва, ул. Викторенко, д.5, стр.1  
www.evola.ru; e-mail: evola@evola.ru; тел/факс: +7-495-981-99-25

ЛИЦА, ЧЬИ ДЕЙСТВИЯ (РЕШЕНИЯ) ОБЖАЛУЮТСЯ:

- 1) Акционерное общество "Атомкомплект" (организатор закупки)  
Москва, ул. Большая Полянка, д. 25, стр. 1
- 2) Акционерное общество "Атомэнергопром" (заказчик)  
Москва, ул. Большая Ордынка, д. 24

**ЖАЛОБА**

9 августа 2017 года Акционерным обществом "Атомкомплект" объявлен открытый одноэтапный запрос предложений в электронной форме на право заключения договора на выполнение работ по проекту В-НС1-10 "Тиражирование расширенной функциональности мастер-системы по управлению персоналом на производственных предприятиях" "Волна 4" (далее – Закупочная процедура) (извещение № 304-07/5029 от 09.08.2017, далее – Извещение).

Извещение о Закупочной процедуре, а также закупочная документация размещены на Интернет-сайте <http://zakupki.rosatom.ru/1708091065282>. Номер закупки: 170809/1065/282.

Организатором Закупочной процедуры является АО "Атомкомплект" (Москва, ул. Большая Полянка, д. 25, стр. 1), заказчиком по договору, право заключения которого является предметом Закупочной процедуры, – АО "Атомэнергопром" (Москва, ул. Большая Ордынка, д. 24).

Закупочная процедура проводится в соответствии с положениями Федерального закона "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" и постановления Правительства РФ от 16.09.2016 № 925 (п. 5 Извещения).

Срок для подачи заявок на участие в Закупочной процедуре истекает 21 августа 2017 года (п. 20 Извещения).

Общество с ограниченной ответственностью "ЭВОЛА" в качестве своей основной деятельности осуществляет оказание услуг/выполнение работ по адаптации и модификации программного обеспечения SAP (т.е. услуг и работ, аналогичных тем, оказание/выполнение которых является предметом договора, предполагаемого к заключению с победителем Закупочной процедуры), в силу чего является применительно к Закупочной процедуре заинтересованным лицом.

Московское УФАС  
Рег. номер 39394117  
зарегистрирован 21.08.2017



В качестве одного из требований, которому должен отвечать участник Закупочной процедуры, закупочная документация (том 1, часть 1, п. 2.1.1, п. 3.1 таблицы) устанавливает следующее:

"наличие опыта: [участник Закупочной процедуры] должен иметь в рамках заключенных договоров не менее 1 (одного) завершенного в 2014 - 2017 гг. проекта по созданию автоматизированных информационных систем управления персоналом на базе SAP ERP HCM и/или SAP HR по соответствующей функциональности с числом учетных записей субъектов персональных данных такой системы не менее 20 000 (двадцати тысяч)."

Под созданием информационных систем при этом понимается модификация/адаптация ПО применительно к соответствующей функциональности (см. там же).

При этом согласно Методике оценки заявок (закупочная документация, том 1, часть 1, п. 4.2) данный параметр (опыт участника Закупочной процедуры) оценивается по следующей формуле:

Опыт	Баллы
У участника запроса предложений завершенные в 2014-2017гг. в рамках заключенных договоров проекты по созданию <sup>1</sup> автоматизированных информационных систем управления персоналом на базе SAP ERP HCM и/или SAP HR по соответствующей функциональности <sup>2</sup> с числом учетных записей субъектов персональных данных <sup>3</sup> такой системы не менее 20 000 <sup>4</sup> (двадцати тысяч) отсутствуют	0
$BOy_i = \frac{Oy_i}{Oy_{max}} * 100$	
$Oy_{max}$	100

где:

$BOy_i$  – количество баллов, присваиваемых участнику Закупочной процедуры по итогам оценки параметра "опыт";

$Oy_i$  – количество завершенных в 2014-2017 гг. в рамках заключенных договоров проектов по созданию автоматизированных информационных систем управления персоналом на базе SAP ERP HCM и/или SAP HR соответствующей функциональности с числом учетных записей субъектов персональных данных такой системы не менее 20 000 (двадцати тысяч), i-го участника запроса предложений, проектов;

$Oy_{max}$  – максимальный опыт (количество завершенных в 2014-2017 гг. в рамках заключенных договоров проектов по созданию автоматизированных информационных систем управления персоналом на базе SAP ERP HCM и/или SAP HR соответствующей функциональности с числом учетных записей субъектов персональных данных такой системы

не менее 20 000 (двадцати тысяч) из представленного опыта всех допущенных участников, но не более предельного значения, проектов.

Предельное значение опыта участника: 5 (пять) проектов.

В случае если  $O_{у1}$  более чем предельное значение, то  $O_{у1}$  принимается равным такому предельному значению.

Той же Методикой установлены требования к документальному подтверждению опыта участника. Именно, в п. 4.2 Методики указывается, в частности, что "для подтверждения количества учетных записей субъектов персональных данных, участник запроса предложений может приложить один из следующих документов:

- 1) официальное письмо на бланке заказчика за подписью представителя заказчика с подтверждением количества учетных записей субъектов персональных данных внедренной системы;  
и/или
- 2) публичный годовой отчет компании, в которой внедрена система, при условии:
  - в договоре должен быть прописан организационный объем внедрения и в годовом отчете есть информация по численности предприятий внедрения
  - определена ссылка на страницу годового отчета с подтверждающей информациейи/или
- 3) пресс-релиз, подписанный представителем заказчика (с указанием контактных данных заказчика: ФИО, должность, организация, тел. e-mail), со ссылкой на публикацию в открытых источниках. В пресс-релизе должна быть информация о внедренной системе, организационным объеме, информация об участнике запроса, количестве учетных записей субъектов персональных данных внедренной системы."

Проанализировав названные положения закупочной документации, ООО "ЭВОЛА" приходит к выводу о том, что установление в закупочной документации приведенных требований к опыту участников Закупочной процедуры в части указания:

- количества учетных записей субъектов персональных данных, которое должна содержать каждая из информационных систем управления персоналом на базе SAP ERP HCM и/или SAP HR, создание которых участниками Закупочной процедуры учитывается при оценке параметра "опыт" (далее – Количество учетных записей) (документация по запросу предложений, том 1, часть 1, п. 2.1.1, п. 3.1 таблицы);

- формулы, по которой оценивается опыт участника Закупочной процедуры (документация по запросу предложений, том 1, часть 1, п. 4.2);

- состава документов, которыми должно подтверждаться Количество учетных записей (документация по запросу предложений, том 1, часть 1, п. 4.2), –

представляет собой форму ограничения конкуренции и создает дискриминационные условия для участников рынка, сопряженные с оказанием явного предпочтения конкретному хозяйствующему субъекту.

### **1. Установление требований к Количеству учетных записей.**

Общие условия функционирования рынка услуг по созданию/внедрению/модификации/адаптации программного обеспечения SAP (далее – ПО) таковы, что Количество учетных записей, под которое соответствующим участником рынка осуществляется адаптация/модификация ПО, может иметь решающее значение лишь в пределах определенных показателей. Так, в случае, если количество обрабатываемых учетных записей превысит показатель 5 000, адаптация/модификация ПО не будет характеризоваться какими-либо качественными отличиями от того же процесса, выполняемого применительно к показателю 5 000 учетных записей.

Иными словами, адаптация/модификация ПО под Количество учетных записей, равное 20 000 и более, ничем ни с технической, ни с технологической, ни с организационной точки зрения не отличается от адаптации/модификации ПО, осуществляемой под Количество учетных записей, равное 5 000.

Таким образом, установление применительно к Количеству учетных записей показателя 20 000 как порога отсечения не обусловлено ни техническими, ни технологическими, ни организационно-процедурными, ни какими бы то ни было иными объективными причинами: любой хозяйствующий субъект, способный оказать услуги по адаптации/модификации ПО под Количество учетных записей 5 000, в равной мере способен выполнить те же действия и применительно к Количеству учетных записей 20 000.

Следует отметить при этом, что проекты по адаптации/модификации ПО под Количество учетных записей, равное 20 000 и более, не являются массовым явлением в РФ (таких проектов в России выполняется не более 2 в год).

### **2. Формула оценки параметра "опыт".**

Как видно из Методики оценки заявок (закупочная документация, том 1, часть 1, п. 4.2), формула оценки параметра "опыт" построена таким образом, что оптимальным значением переменной  $O_{ij}$  (количество проектов с Количеством учетных записей 20 000 и более), при котором достигается максимальное количество баллов (100) по критерию "опыт", является 5 или показатель, превышающий 5 (с учетом того, что значение переменной  $O_{i\max}$  не может превышать 5, что прямо предусмотрено названным пунктом Методики).

У заявителя настоящей жалобы есть основания полагать, что такому критерию (5 проектов с Количеством учетных записей 20 000) на российском рынке услуг по адаптации/модификации программного обеспечения SAP соответствует только одна компания, а именно ООО «МОЛГА КОНСАЛТИНГ» (ИНН 7731542001).

### 3. Требования к документам, которыми должно подтверждаться Количество учетных записей.

В закупочной документации (том 1, часть 1, п. 4.2) установлен исчерпывающий перечень документов, которыми участник Закупочной процедуры может подтвердить Количество учетных записей. При этом требования к составу указанных документов (см. там же) сформулированы таким образом, что их предоставление в срок, установленный для подачи заявок (7 рабочих дней), является заведомо невозможным.

Так, "официальное письмо на бланке заказчика за подписью представителя заказчика с подтверждением количества учетных записей субъектов персональных данных внедренной системы" получить за 7 рабочих дней не представляется возможным, поскольку действующим законодательством не предусмотрена обязанность хозяйствующих субъектов предоставлять такого рода сведения (тем более в столь короткий срок); равным образом не вытекает данная обязанность и из сложившейся деловой практики.

Пресс-релизы и годовые отчеты также вряд ли могут быть использованы в качестве подтверждения Количества учетных записей, поскольку практика опубликования сведений о численности персонала применительно к конкретной организации той или иной группы компаний встречается в российской деловой практике крайне редко.

Кроме того, Приложением № 10 к Единому отраслевому стандарту закупок (ЕОСЗ) предусмотрен исчерпывающий перечень документов, которыми участник соответствующей закупочной процедуры может и должен подтверждать свой опыт (п. 1.5). Необходимости предоставления каких-либо иных документов названные положения ЕОСЗ не предусматривают. В этой связи указание в закупочной документации (том 1, часть 1, п. 4.2) обязанности участника Закупочной процедуры в целях подтверждения своего опыта предоставить письмо от своего контрагента либо публичный годовой отчет такого контрагента либо пресс-релиз такого контрагента возлагает на участников Закупочной процедуры дополнительные обязанности (не предусмотренные ЕОСЗ) и является очевидным нарушением ЕОСЗ.

Изложенное означает, что положения закупочной документации в той их части, в которой они устанавливают требования к Количеству учетных записей, требования к составу документов, подтверждающих Количество учетных записей, а также формулу оценки параметра "опыт", в своей совокупности, а равно и каждое по отдельности, – создают для участников Закупочной процедуры объективно непреодолимые, не обусловленные бизнес-потребностями заказчика или какими-либо объективными факторами препятствия к заключению с АО "Атомэнергопром" договора, право заключения которого является предметом Закупочной процедуры, создавая одновременно режим предпочтения в отношении одного участника рынка – ООО «МОЛГА КОНСАЛТИНГ» (именно ООО "МОЛГА КОНСАЛТИНГ" и оказалось победителем закупочной процедуры на аналогичные работы, объявленной тем же организатором торгов (АО "Атомкомплект") в июне 2016 года).

Преодолеть данные препятствия путем уменьшения участником Закупочной процедуры стоимостного показателя (т.е. посредством снижения участником Закупочной процедуры указываемой в заявке цены работ) невозможно, так как формула, по которой осуществляется оценка рейтинга заявок участников Закупочной процедуры, предполагает, что один "незасчитанный" при оценке опыта проект (т.е. если закупочной комиссией квалифицировано 4 проекта вместо 5) ведет к уменьшению цены работ примерно на 16%, а, например, 4 "незасчитанных" проекта (т.е. закупочной комиссией квалифицирован 1 проект вместо 5) повлекут уменьшение цены работ не менее чем на 66%. Следовательно, отклонение параметра "опыт" хотя бы на 1-2 пункта в сторону уменьшения (3-4 "засчитанных" проекта из 5) автоматически делает заключение договора, право заключения которого является предметом Закупочной процедуры, убыточным, т.е. экономически обесмысливает проект.

Нельзя не отметить также, что установление вышеуказанных требований к опыту участников Закупочной процедуры нарушает действующий в Госкорпорации "Росатом" Единый отраслевой стандарт закупок (ЕОСЗ). Именно, данным стандартом (Приложение № 10 – Методика установления требований и критериев оценки заявок) не предусматривается возможности устанавливать для участников закупочных процедур каких-либо требований, предполагающих при оценке параметра "опыт" необходимость учета численности персонала контрагентов участника закупочной процедуры. При этом подпунктом 2.6.2.2.1 Приложения № 10 к ЕОСЗ устанавливается, что для оценки параметра "опыт" (при применении соответствующей формулы) в качестве показателей  $O_u$  и  $O_{u\max}$  должна использоваться стоимость завершённых проектов. Возможность использования в качестве таких показателей количества проектов, отвечающих определенным (нестоимостным) характеристикам, данным документом не предусмотрена.

Таким образом, названные положения закупочной документации ставят любого участника Закупочной процедуры в заведомо неравное положение по сравнению с ООО «МОЛГА КОНСАЛТИНГ» (с оказанием предпочтения последнему), и, следовательно, установление в закупочной документации вышеуказанных требований и указание вышеприведенной формулы оценки параметра "опыт" представляют собой форму ограничения конкуренции и создают для участников рынка дискриминационные условия.

О неконкурентном характере Закупочной процедуры свидетельствует также и тот факт, что в закупочной документации установлен минимально возможный показатель значимости (веса) цены работ (55 %), что, по всей видимости, преследует цель за счет максимального завышения значимости (веса) критерия "опыт" оттеснить от Закупочной процедуры участников рынка, не удовлетворяющих требованиям Закупочной документации по этому критерию.

Между тем, в силу ст. 1 (пункты 3 и 4) Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно; никто не вправе извлекать преимущество из своего незаконного или недобросовестного поведения.

Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке (п. 1 ст. 10 ГК РФ).

Как установлено ч. 1 ст. 17 Федерального закона "О защите конкуренции" (далее - Закон о защите конкуренции), при проведении торгов, запроса котировок цен на товары (далее - запрос котировок), запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе создание участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Федерального закона "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" (далее - Закон о закупках) при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются, среди прочего, принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Положениями части 10 статьи 3 Закона о закупках установлен ряд случаев, позволяющих участнику закупки обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном таким органом, действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг. При этом буквальное толкование указанной нормы позволяет сделать вывод о том, что речь идет об обжаловании действий (бездействия) заказчика в названных случаях именно по правилам, установленным антимонопольным органом.

Согласно правовой позиции Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 21.05.2014 № ВАС-5634/14, требования статьи 18.1 Закона о защите конкуренции распространяются на все закупочные процедуры (торги). Положения названной нормы права допустимо применять в совокупности с иными нормативными актами, регулирующими проведение закупок (торгов).

Согласно пункту 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам указанной статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов или 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 Законом 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.

Положения статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, которая является полностью процедурной, дополняют и развивают положения Закона о закупках, о чем свидетельствует указание в части 1 названной статьи на возможность применения ее положений на стадии проведения закупки.

Упомянутая норма права не дифференцирует закупки ни в зависимости от обязательности их проведения, ни по перечню оснований для обжалования, ни по субъектному составу лиц, подающих жалобы, и лиц, на действия которых такие жалобы поданы, позволяя антимонопольному органу рассматривать жалобы на все закупочные процедуры на любой стадии их проведения.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что перечень оснований для обращения в антимонопольный орган с жалобой на действия организатора торгов применительно к закупочным процедурам, указанным в Законе о закупках, исчерпывающим не является.

Таким образом, положения статьи 18.1 Закона о защите конкуренции допустимо применять как в совокупности с частью 10 статьи 3 Закона о закупках, так и в отдельности, в том числе в случае неурегулированности Законом о закупках отдельных процедурных моментов. В противном случае отсутствие законодательно закрепленной возможности контроля стадии проведения закупок неизбежно приведет к злоупотреблениям со стороны организаторов торгов и, как следствие, не приведет к достижению основных целей как Закона о защите конкуренции, так и Закона о закупках.

Аналогичный подход получил закрепление как в правоприменительной практике ФАС России (см. письмо ФАС России от 28.12.2015 № АЦ/75923/15), так и в судебной практике (см., напр., постановление Арбитражного суда Московского округа от 06.06.2017 по делу № А40-181039/16).

При этом анализ правоприменительной практики ФАС России и ее территориальных управлений свидетельствует о том, что антимонопольный орган придерживается позиции, в соответствии с которой оспаривание положений закупочной документации допускается как лицами, подавшими заявку на участие в соответствующей закупочной процедуре, так и лицами, которые такую заявку не подавали (см., напр., решение Московского УФАС России от 08.07.2014 по делу № 1-00-919/77-14, Решение Санкт-Петербургского УФАС России от 13.04.2016 по жалобе № Т02-218/16). Аналогичный подход сформировался и в судебной практике (см., напр., постановление Арбитражного суда Московского округа от 09.06.2016 по делу № А40-130652/2015).

#### **На основании изложенного прошу:**

1. Закупочную процедуру – открытый одноэтапный запрос предложений в электронной форме на право заключения договора на выполнение работ по проекту В-НС1-10 "Тиражирование расширенной функциональности мастер-системы по управлению персоналом на производственных предприятиях" "Волна 4" (извещение АО "Атомкомплект" № 304-07/5029 от 09.08.2017) – приостановить.
2. Выдать:
  - Акционерному обществу "Атомэнергопром" – предписание об устранении нарушений действующего законодательства;
  - Акционерному обществу "Атомкомплект" – предписание об устранении нарушений действующего законодательства и о необходимости аннулирования Закупочной процедуры.
3. Рассмотреть вопрос о возбуждении в отношении лиц, чьи действия обжалуются, дела об административном правонарушении по соответствующему составу (составам) КоАП РФ.

Генеральный директор ООО "ЭВОЛА"



Шишов С.А.



Приложения:

1. Выписка из ЕГРЮЛ по ООО "ЭВОЛА" (автоматизированная копия).
2. Извещение о проведении запроса предложений № 304-07/5029 от 09.08.2017 (копия).
3. Документация по запросу предложений – извлечение (том 1, часть 1, пункты 2.1.1 и 4.2).
4. Единый отраслевой стандарт закупок Госкорпорации "Росатом" – извлечение из Приложения № 10.