

1. ООО «ТрансВолга»

ул. 40 лет Победы, д. 50, оф. 312,
г. Тольятти, обл. Самарская, 445030

2. Акционерное общество «Российский концерн по производству электрической и тепловой энергии на атомных станциях»

(АО «Концерн Росэнергоатом»)
ул. Ферганская, д. 25, Москва. 109507

3. ООО «Фабрикант.ру»

ул. Тестовская, д. 10, п. 1, эт. 25, Москва, 123317

РЕШЕНИЕ

по делу № 1-00-2400/77-17 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

27.11.2017 г. Москва

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее — Комиссия),

при участии в заседании:

от заказчика, АО «Концерн Росэнергоатом»,

в отсутствие представителей ООО «ТрансВолга», ООО «Фабрикант.ру» (уведомлены надлежащим образом письмом Московского УФАС России от 09.11.2017 № ИШ/57262/17, уведомлениями о переносе заседания Комиссии от 13.11.2017, 20.11.2017, 23.11.2017),

рассмотрев в открытом заседании жалобу ООО «ТрансВолга» (далее — Заявитель) на действия заказчика — АО «Концерн Росэнергоатом» (далее — Заказчик) при проведении открытого конкурса в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по транспортному обслуживанию филиала АО «Концерн Росэнергоатом» «Белоярская атомная станция» в соответствии с техническим заданием (реестровый № 31705655896) (далее — Конкурс),

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 Конкурса.

По мнению Заявителя, нарушение со стороны Заказчика выразилось в необоснованном объединении в один лот функционально и технологически не связанных услуг.

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, 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.

Вместе с тем согласно частям 1 и 5 статьи 17 Закона о защите конкуренции жалобы участников закупок на действия субъектов контроля, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении процедуры торгов в соответствии с Законом о закупках, подлежат рассмотрению в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Исходя из правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 11.04.2017 по делу № 304-КГ16-17592, и на основании письма ФАС России от 30.08.2017 № ИА/59767/17 жалобы на действия (бездействие) субъектов контроля при проведении закупок в соответствии с Законом о закупках, содержащие основания, предусмотренные частью 10 статьи 3 Закона о закупках, либо ссылки на части 1, 5 статьи 17 Закона о защите конкуренции, подлежат рассмотрению в порядке, установленном статьей 18.1 Закона о защите конкуренции.

Жалоба Заявителя содержит ссылки на части 1, 5 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, Комиссия приходит к выводу о наличии правовых оснований для рассмотрения довода жалобы Заявителя в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

В единой информационной системе в сфере закупок www.zakupki.gov.ru (далее - ЕИС) Заказчиком размещен Положение о закупке товаров, работ, услуг (далее - Положение о закупках).

23.10.2017 на Официальном сайте Заказчиком размещено извещение о проведении Конкурса.

Дата окончания подачи заявок — 13.11.2017, дата рассмотрения заявок — 01.12.2017, дата подведения итогов — 11.12.2017.

Как указывает Заявитель, Заказчик неправомерно объединил в один лот функционально и технологически не связанные услуги, в том числе: транспортное обслуживание легковым транспортом; уборка территорий; транспортирование отходов IV класса опасности; перевозка радиоактивных веществ и отходов, что привело к неправомерному установлению требований о наличии у участников лицензий, выданных Министерством транспорта Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, и повлекло ограничение конкуренции.

В соответствии с пунктом 3 части 9 статьи 4 Закона о закупках в извещении о закупке должны быть указаны

предмет договора с указанием количества поставляемого товара, объема выполняемых работ, оказываемых услуг.

Согласно пункту 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, установленные заказчиком требования к качеству, техническим характеристикам товара, работы, услуги, к их безопасности, к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы и иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика.

В соответствии с пунктом 12.5.1 «б» Положения о закупках участник закупки должен обладать специальной правоспособностью в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, связанной с осуществлением видов деятельности, предусмотренных договором, в том числе необходимыми лицензиями или свидетельствами о допуске на выполнение работ или оказание услуг, полученными не позже изначально установленного в извещении и документации о закупке срока окончания подачи заявок, и если такие товары, работы, услуги приобретаются в рамках заключаемого договора.

Согласно пункту 14.3.6 «д» Положения о закупках если в соответствии с законодательством Российской Федерации исполнение договора требует каких-либо специальных разрешений (лицензий, допусков, членства в саморегулируемых организациях и т. д.), документация по закупке должна требовать представления в составе заявки на участие в конкурсе копий соответствующих подтверждающих документов.

Согласно пункту 3 извещения о проведении Конкурса предметом является право заключения договора на оказание услуг по транспортному обслуживанию филиала АО «Концерн Росэнергоатом» «Белоярская атомная станция» в соответствии с техническим заданием.

Вместе с тем, пунктом 2.2 Технического задания установлен перечень предоставляемых услуг, который включает в себя, кроме прочего:

- транспортное обслуживание легковым транспортом;
- оказание транспортных услуг по перевозке персонала автобусами;
- земляные, погрузочно-разгрузочные, подъемно-транспортные работы;
- уборка территорий;
- транспортирование отходов IV класса опасности;
- перевозка радиоактивных веществ и отходов;
- дезактивация загрязненных радиоактивными веществами поверхностей автотранспорта;
- транспортное обеспечение эвакуационных мероприятий.

При этом, согласно подпункту 1.7 пункта 2.1.1 Конкурсной документации участник Конкурса должен иметь соответствующие разрешающие документы на осуществление видов деятельности, видов работ (услуг) требуемые для выполнения договора, право на заключение которого является предметом настоящего конкурса, в том числе:

- лицензию, выданную Министерством транспорта Российской Федерации Федеральной службой по надзору в сфере транспорта на осуществление деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя), разрешающую выполнять регулярные перевозки пассажиров в городском и пригородном сообщении;
- лицензию, выданную управлением Федеральной службы безопасности России, на осуществление работ с использованием сведений, составляющих государственную тайну;
- лицензию, выданную Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV классов опасности, дающую право на транспортирование отходов I-IV классов опасности;
- лицензию, выданную Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, на обращение с радиоактивными веществами при их транспортировании;

-лицензию, выданную Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, на обращение с радиоактивными отходами при их транспортировании.

Таким образом, в рамках договора по предмету Конкурса подлежат исполнению перечисленные в Техническом задании услуги, а участник Конкурса должен иметь все перечисленные разрешительные документы, необходимые для выполнения различных видов деятельности.

Согласно письменным пояснениям Заказчика, услуги, являющиеся предметом Конкурса, связаны между собой функционально, так как закупаются для осуществления комплексного автотранспортного обслуживания предприятия. Для выполнения производственных задач (например, срочные ремонтные работы, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций) необходимо совместное использование различных видов транспортных средств одновременно, что позволяет обеспечить их качественное и своевременное выполнение. По результатам проработки рынка автотранспортных услуг, оказываемых региональными компаниями, выявлено, что разделение на лоты не принесет экономического эффекта, так как предлагаемые цены выше, чем единичные расценки в начальной (максимальной) цене планируемой закупки.

Относительно установления требования о наличии у участника лицензии, выданной Министерством транспорта Российской Федерации Федеральной службой по надзору в сфере транспорта на осуществление деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя), разрешающую выполнять регулярные перевозки пассажиров в городском и пригородном сообщении, Заказчиком были даны следующие пояснения. В соответствии с Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» подлежит лицензированию деятельность по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек. На этапе подготовки к проведению конкурса на оказание услуг по транспортному обслуживанию филиала АО «Концерн Росэнергоатом» «Белоярская атомная станция» Заказчик обращался в территориальный орган Ространснадзора - Уральское управление государственного автодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (далее - Уральское УГАДН) с целью получения разъяснений по надлежащей организации перевозочных услуг по предмету закупки в соответствии с законодательством Российской Федерации. С учетом пункта 3 разъяснений Уральского МУГАДН Федеральной службы по надзору в сфере транспорта от 12.09.2017 № 110/2819 перевозки пассажиров, осуществляемые на основании договора возмездного оказания услуг, подлежат лицензированию. В связи с тем, что в рамках проведения данного конкурса предусматривается заключение договора возмездного оказания услуг, в конкурсной документации и техническом задании предусмотрено наличие лицензии перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек.

Кроме того, Заказчиком даны пояснения относительно установления требования о наличии лицензии, выданной управлением Федеральной службы безопасности России, на осуществление работ с использованием сведений, составляющих государственную тайну. Согласно подразделу 2.1 Технического задания Исполнитель услуг должен осуществлять следующие услуги, в том числе: доставку грузов по заявкам в пункты назначения, необходимых для хозяйственной и производственной деятельности филиала АО «Концерн Росэнергоатом» «Белоярская атомная станция»; транспортное обслуживание легковым автотранспортом в том числе персональным, разъездным автотранспортом и предоставлением резервных автомобилей; транспортное обслуживание автомобилями представительского класса руководителей или заместителей руководителей ГК «Росатом», организация автотранспортного обеспечения рабочих визитов официальных делегаций. Кроме того, исполнителю надлежит выполнять услуги по транспортному обеспечению эвакуационных мероприятий персонала филиала АО «Концерн Росэнергоатом» «Белоярская атомная станция» и членов их семей в установленные районы эвакуации, обеспечение транспортом команд СВФ, нештатных аварийно-спасательных формирований (План гражданской обороны филиала АО «Концерн Росэнергоатом» «Белоярская атомная станция», «План мероприятий по защите персонала в случае аварии на Белоярской АЭС»). В соответствии с подразделом 3.5 Технического задания Исполнитель при оказании автотранспортных услуг обязан соблюдать требования Федеральных законов и нормативных документов, в том числе: Федеральный закон «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.1994 №68-ФЗ; Федеральный закон «О гражданской обороне» от 12.02.1998 № 28-ФЗ. Таким образом, при заключении договора и выполнении услуг по транспортному обеспечению Белоярской АЭС исполнитель будет неизбежно ознакомлен со сведениями (План гражданской обороны филиала АО «Концерн Росэнергоатом» «Белоярская атомная станция»), составляющими государственную тайну, или носителем указанных сведений, подпадающим под действие перечня сведений, подлежащих засекречиванию в ГК «Росатом» от 26.05.2017 № 0062 «Об утверждении и введении в действие Перечня сведений, подлежащих засекречиванию, Госкорпорации «Росатом» (приказ имеет гриф ДСП). Согласно приказу Госкорпорации «Росатом» от 18.11.2016 № 1/1129-11 «Об утверждении Единых отраслевых методических указаний по обеспечению работников организации отрасли служебным автотранспортом» (далее приказ № 1/1129-П), соответствующие указания разработаны для установления правил, обязательных для применения при организации обеспечения работников организаций отрасли служебным автотранспортом, с целью оптимизации затрат на служебный транспорт в рамках процесса «Планирование и организация обеспечения работников организаций отрасли служебным автотранспортом», входящего в группу процессов «Управление

АХО». Приложением 3 к приказу № 1/1129-П установлено, что компания-оператор автотранспортных услуг при оказании услуг на территории Российской Федерации должна иметь лицензии на осуществление деятельности, предусмотренной техническим заданием, в случаях предусмотренных законодательством Российской Федерации, в том числе лицензию на осуществление работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, в случае если техническим заданием предусмотрено оказание услуг, требующих ознакомление работников компании-оператора в установленном законодательством Российской Федерации порядке со сведениями, составляющими государственную тайну.

Однако, вопреки доводу Заказчика, Комиссия отмечает, что объединение в один лот таких услуг, как транспортное обслуживание легковым транспортом, уборка территорий, транспортирование отходов IV класса опасности, перевозка радиоактивных веществ и отходов необоснованно и ведет к ограничению возможности участия в Конкурсе для лиц, не имеющих требуемых разрешительных документов для осуществления всех видов услуг, указанных в Техническом задании.

Согласно пояснениям Заказчика, для участия в Конкурсе была подана одна заявка.

Комиссия считает, что данное обстоятельство явилось следствием укрупнения лота, что привело к ограничению количества участников.

Таким образом, установление перечня предоставляемых услуг, включающего в себя самостоятельные виды транспортных услуг, предполагающие наличие лицензий по отдельным видам услуг, является необоснованным укрупнением лота и ведет к ограничению конкуренции.

В соответствии с частью 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений необходимо учитывать требования антимонопольного законодательства, запрещающие осуществлять действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

В силу части 5 статьи 17 Закона о защите конкуренции положения упомянутой статьи распространяются, в том числе, на все закупки товаров, работ, услуг, осуществляемые в соответствии с Законом о закупках.

Под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке (пункт 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Очевидно, что к числу основополагающих принципов при проведении торгов относится расширение круга участников.

В этой связи их отсечение путем необоснованного укрупнения лота, таким принципам не отвечает.

Частью 1 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) установлены пределы осуществления гражданских прав.

Те или иные требования к потенциальным контрагентам, а равно положения закупочных аукционных, конкурсных и проч. документаций, должны иметь именно объективное обоснование, соответствовать законодательно закрепленному принципу равенства участников гражданских правоотношений, установленному частью 1 статьи 1 ГК РФ и не должны приводить к необоснованному сокращению количества участников закупочной процедуры (торгов).

Действующим законодательством о закупках не запрещено установление того или иного требования, однако они должны иметь под собой объективную документально подтвержденную необходимость.

Комиссия исходит из того, что именно Заказчик должен доказать обоснованность установления тех или иных требований.

В то же время, объективных оснований для укрупнения лота Заказчиком не приведено, а антимонопольным органом не установлено.

Соответствующее желание Заказчика, обоснованное необходимостью получения всех услуг одновременно (оптимизация и упрощение процедуры проведения торгов) к числу объективных оснований не отнесено; поводом для нарушения прав потенциальных и профессиональных участников товарного рынка такое желание являться не может.

Кроме того, Комиссия находит, что потенциальные участники, ориентируясь на такие требования, могли в принципе воздерживаться от участия в рассматриваемой процедуре (чем обусловлена и подача одной заявки, а равно отсутствие у общества возможности принять участие в торгах).

В то же время, часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции является нормой с формальным составом нарушения: достаточно угрозы наступления негативных последствий для конкуренции.

Согласно пунктам 1, 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются, в том числе принципами информационной открытости закупки, равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Поскольку жалоба общества содержит ссылки на те нарушения, которые выявлены при принятии настоящего решения, Комиссия считает необходимым признать эту жалобу обоснованной.

Таким образом, в рассматриваемых действиях Заказчика усматривается нарушение пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

С учетом изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу Заявителя на действия Заказчика при проведении Конкурса обоснованной.
2. Установить в действиях Заказчика нарушение пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.
3. Выдать Заказчику обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений.

Настоящее решение вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев.

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № 1-00-2400/77-17 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

27.11.2017 г. Москва

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

руководствуясь пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании решения Комиссии от 27.11.2017 по делу № 1-00-2400/77-17,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

АО «Концерн Росэнергоатом» (далее — Заказчик) устранить нарушения, допущенные при проведении открытого конкурса в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по транспортному обслуживанию филиала АО «Концерн Росэнергоатом» «Белоярская атомная станция» в соответствии с техническим заданием (реестровый № 31705655896) (далее — Конкурс), а именно:

1.

1. Заказчику отменить протоколы, составленные в ходе проведения Конкурса.
2. Заказчику вернуть участникам Конкурса ранее поданные заявки с уведомлением о прекращении действия данных заявок и о возможности подать новые заявки на участие в Конкурсе.
3. Заказчику внести изменения в Конкурсную документацию с учетом решения Комиссии от 27.11.2017 по делу № 1-00-2400/77-17.
4. Заказчику продлить срок приема котировок на участие в Конкурсе таким образом, чтобы он составлял не менее пятнадцати дней с момента размещения информации о внесении изменений в Конкурсную документацию до даты окончания приема заявок.
5. Заказчику назначить новую дату окончания подачи заявок, дату рассмотрения заявок, дату подведения итогов Конкурса с учетом решения Комиссии от 27.11.2017 по делу № 1-00-2400/77-17.
6. Заказчику разместить информацию о вышеуказанных изменениях в Единой информационной системе в сфере закупок www.zakupki.gov.ru в сети Интернет.
7. Заказчику исполнить настоящее предписание в срок до 19.01.2018.
8. Заказчику о выполнении настоящего предписания сообщить в адрес Московского УФАС России в срок до 26.01.2018 с приложением подтверждающих документов.

Настоящее предписание может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание:

1. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность.
2. Привлечение к ответственности, предусмотренное законодательством, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.