

ПАО «Транснефть»

Большая Полянка ул., д. 57,

Москва, 119180

ООО «Стройгарант+»

Кутузовский пр-кт., д. 36, стр. 3,

Москва, 121170

РЕШЕНИЕ № 223ФЗ-985/18

по результатам рассмотрения жалобы ООО «Стройгарант+» на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

20.12.2018 Москва

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по контролю в сфере закупок в составе:

<...>

при участии представителей:

<...>

рассмотрев жалобу ООО «Стройгарант+» б/д, б/н на действия (бездействие) заказчика ПАО «Транснефть» при проведении конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства на право заключения договора на поставку лабораторного оборудования (извещение № 31807136111), в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

У С Т А Н О В И Л А:

В ФАС России поступила жалоба ООО «Стройгарант+» (далее - Заявитель) б/д, б/н на действия (бездействие) заказчика ПАО «Транснефть» (далее - Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства на право заключения договора на поставку лабораторного оборудования (извещение № 31807136111) (далее - Конкурс, Жалоба).

Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках) устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг юридическими лицами, указанными в части 2 статьи 1 Закона о закупках.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам статьи 18.1 Закона о защите конкуренции 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 Законом о закупках.

Согласно части 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции в случае, если в ходе рассмотрения жалобы комиссией антимонопольного органа установлены иные нарушения в актах и (или) действиях (бездействии) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей, комиссия антимонопольного органа принимает решение с учетом всех выявленных нарушений.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом о закупках, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 статьи 2 Закона о закупках правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

Закупочная деятельность Заказчика регламентируется Положением о закупке товаров, работ, услуг ПАО «Транснефть», утвержденным решением Совета директоров ПАО «Транснефть» от 14.09.2016 (протокол № 16) (далее – Положение о закупке).

В соответствии с частью 5 статьи 4 Закона о закупках при осуществлении закупки, за исключением закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) и конкурентной закупки, осуществляемой закрытым способом, в единой информационной системе (далее - ЕИС) размещаются информация о закупке, в том числе извещение об осуществлении конкурентной закупки, документация о конкурентной закупке, за исключением запроса котировок, проект договора, являющийся неотъемлемой частью извещения об осуществлении конкурентной закупки и документации о конкурентной закупке, изменения, внесенные в эти извещение и документацию, разъяснения этой документации, протоколы, составляемые в ходе осуществления закупки, итоговый протокол, а также иная информация, размещение которой в единой информационной системе предусмотрено настоящим Федеральным законом и положением о закупке, за исключением случаев, предусмотренных частями 15 и 16 статьи 4 Закона о закупках.

- 12.11.2018 в ЕИС размещено извещение и документация о проведении Конкурса (далее – Извещение, Документация).
- дата окончания подачи заявок — 20.11.2018;
- дата рассмотрения заявок — 28.11.2018;
- дата подведения итогов – 11.12.2018;
- начальная (максимальная) цена договора: 29 761 757,17 рублей;
- на участие в Конкурсе было подано 4 заявки

В ходе заседания 19.12.2018 Комиссией ФАС России в целях полного и всестороннего рассмотрения жалобы Заявителя объявлен перерыв до 20.12.2018.

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих

участникам закупок обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном таким органом, действия (бездействие) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в том числе осуществление заказчиком закупки с нарушением требований Закона о закупках и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в единой информационной системе положении о закупке такого заказчика.

Из Жалобы следует, что при проведении Конкурса Заказчиком нарушены права и законные интересы Заявителя, поскольку Заказчиком принято непропорциональное решение об отказе Заявителю в допуске к участию в Конкурсе.

Представители Заказчика с доводом Жалобы не согласились и сообщили, что при проведении Конкурса Заказчик действовал в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, Положением о закупке и Документацией.

Комиссией ФАС России установлено, что Жалоба Заявителя содержит основания, предусмотренные частью 10 статьи 3 Закона о закупках, следовательно подлежит рассмотрению в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Рассмотрев представленные материалы, выслушав пояснения представителей Заявителя, Заказчика, Комиссия ФАС России установила следующее.

1. В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются, в том числе принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Аналогичный принцип закупочной деятельности Заказчика установлен пунктом 3.3 Положения о закупке.

В соответствии с частью 6 статьи 3 Закона о закупках 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 протоколу рассмотрения вторых частей заявок, поданных на участие в Конкурсе, от 06.12.2018 № 0001-202-К-16-01994-2019/И (далее - Протокол), Заявителю отказано в допуске к участию в Конкурсе на основании пункта 9.1.3 Документации в связи с отсутствием в составе второй части заявки оборотно-сальдовой ведомости в разрезе субсчетов, входящих в состав кредиторской задолженности, что не соответствует требованиям Документации.

Согласно пункту 9.1.3 Инструкции для участников закупки, участник должен представить в составе заявки:

- оборотно-сальдовую ведомость в разрезе субсчетов, входящих в состав

кредиторской задолженности на конец последнего завершенного отчетного периода (года), или иная расшифровка кредиторской задолженности по видам задолженности на конец последнего завершенного отчетного периода (года) (счета 68 и 69).

Согласно пункту 14.4.1 Документации, аукционная заявка участника, не соответствующая требованиям Документации, отклоняется.

Согласно статье 15 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (далее — Закон о бухгалтерском учете), отчетным периодом для годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности (отчетным годом) является календарный год - с 1 января по 31 декабря включительно, за исключением случаев создания, реорганизации и ликвидации юридического лица. Первым отчетным годом является период с даты государственной регистрации экономического субъекта по 31 декабря того же календарного года включительно, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом и (или) федеральными стандартами.

На заседании Комиссии ФАС России представители Заказчика представили материалы, заявку Заявителя и пояснили, что согласно сведениям ЕГРЮЛ, ООО «Стройгарант+» создано 28.02.2008, соответственно Заявитель в составе заявки на участие в Конкурсе должен был представить оборотно-сальдовую ведомость за 2017 год. Вместе с тем, в составе Заявки на участие в Конкурсе Заявитель представил оборотно-сальдовую ведомость за 3 квартал 2018 года, что не соответствует требованиям Документации.

Вместе с тем, на заседании Комиссии ФАС России представитель Заявителя не представил доказательств, подтверждающих обоснованность довода Жалобы.

Таким образом, довод Жалобы не нашел своего подтверждения.

При этом предметом обжалования являются, согласно Жалобе Заявителя, действия Заказчика, выразившиеся, в неправомерном отказе Заявителю в допуске к участию в Конкурсе, что является основанием обращения в ФАС России, закрепленным в пункте 1 части 10 статьи 3 Закона о закупках, в соответствии с которым антимонопольный орган осуществляет контроль за соблюдением Закона о закупках.

На основании изложенного, Комиссией ФАС России выявлены следующие нарушения.

2. В соответствии с пунктами 9.1.7 — 9.1.10 Инструкции для участника установлены, в том числе, следующие требования к участникам закупки об:

1) отсутствию договоров, расторгнутых в течение 2-х лет с ПАО «Транснефть» или организацией системы «Транснефть»;

2) отсутствию в течение 2-х лет не предусмотренного договором письменного отказа со стороны участника закупки от исполнения обязательств по договору, заключенному с ПАО «Транснефть» или организацией системы «Транснефть»;

3) отсутствию у участника закупки перед ПАО «Транснефть» либо организацией системы «Транснефть» неисполненных просроченных более 30 дней договорных

обязательств;

4) отсутствии вступивших в законную силу неисполненных судебных решений об удовлетворении исковых требований, по которым участник закупки выступал ответчиком перед ПАО «Транснефть» либо организацией системы «Транснефть».

Вместе с тем, Комиссия ФАС России, изучив требования Документации, пришла к выводу, что указанные требования к участникам закупок являются излишними, поскольку соответствие участника закупки вышеназванным требованиям не влияет на возможность надлежащего исполнения таким участником обязательств по договору, заключаемому по результатам закупок.

Кроме того, указанные требования не могут быть применены в равной степени к участникам закупки, поскольку участник закупки, имеющий соответствующие факты ненадлежащего исполнения обязательств по договорам, заключаемым с иным хозяйствующим субъектом (например ОАО «РЖД», ПАО «Газпром», ПАО «Ростелеком» и др.), может быть допущен к участию в закупке, в то время, как участник, имеющий соответствующие факты ненадлежащего исполнения обязательств по договорам, заключаемым с Заказчиком, подлежит отклонению.

Таким образом, действия Заказчика, установившего указанные положения Документации, ограничивают количество участников закупки, противоречат пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, пункту 3.3 Положения о закупке и нарушают требования части 1 статьи 2 Закона о закупках.

3. В соответствии с пунктом 24 Извещения об осуществлении закупки, Заказчик вправе осуществить проверку всех участников закупки, с выездом в места их базирования, на предмет организационной и профессионально-технической готовности с оформлением соответствующих актов проверки до момента выбора победителя закупки.

Вместе с тем, возможность участия в Конкурсе с учетом указанного положения Документации зависит от волеизъявления Заказчика, а также применение Заказчиком права осуществлять выездные проверки может применяться не в равной степени к участникам закупки, что ограничивает количество участников Конкурса.

Кроме того, в Положении о закупке и Документации не установлен порядок проведения указанных проверок, что ставит возможность проведения или не проведения выездной проверки в отношении конкретного участника Конкурса в зависимость от решения Заказчика, которое может быть различным в отношении разных участников.

Вместе с тем, препятствование участникам осуществлению выездной проверки является основанием для отклонения заявок участников Конкурса. При этом, законодательством не установлена обязанность участника Конкурса допускать представителей Заказчика на территорию своей организации, а отказ в таком допуске не является подтверждением предоставления участником в составе заявки документов, содержащих недостоверную информацию.

Таким образом, действия Заказчика, установившего указанные положения Документации, ограничивают количество участников закупки, противоречат пункту

2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, пункту 3.3 Положения о закупке и нарушают требования части 1 статьи 2 Закона о закупках.

4. В соответствии с пунктом 15.6 Инструкции для участника закупки, победитель закупки обязан не позднее 3 (трех) рабочих дней со дня размещения в ЕИС итогового протокола, составленного по результатам закупки, предоставить в адрес организатора закупки сведения в отношении всей цепочки собственников участника закупки, включая бенефициаров (в том числе, конечных владельцев – физических лиц), а также о лицах, входящих в его органы по форме 10 «Форма представления сведений о цепочке собственников, включая конечных, (в том числе бенефициаров), а также о лицах, входящих в органы участника закупки».

При этом, в случае если участниками Конкурса, с которым принято решение заключить договора, или его совладельцем является акционерное общество, акции которого свободно торгуются на рынке ценных бумаг, предоставление актуальных сведений в отношении всей цепочки собственников, включая бенефициаров (в том числе конечных), и о составе исполнительных органов, с подтверждением соответствующих документов, не представляется возможным, поскольку присутствует вероятность непредсказуемых изменений держателей акций.

Кроме того, представление сведений о своих владельцах, включая конечных бенефициаров, до заключения договора по итогам проведения закупки не влияет на исполнение обязательств по договору, а также не является подтверждением надлежащего исполнения обязательств по договору, заключаемому по результатам закупки.

Таким образом, действия Заказчика, установившего указанные положения Документации, ограничивают количество участников закупки, противоречат пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, пункту 3.3 Положения о закупке и нарушают требования части 1 статьи 2 Закона о закупках.

5. Согласно пункту 3 части 9 статьи 4 Закона о закупках, в извещении о закупке должны быть указаны, в том числе, предмет договора с указанием количества поставляемого товара, объема выполняемых работ, оказываемых услуг.

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

Согласно разделу 2 Инструкции для участника закупки требования к безопасности, качеству, техническим характеристикам, функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, к размерам, упаковке,

отгрузке товара, связанные с определением соответствия поставляемого товара, потребностям заказчика, указаны в столбцах «Наименование продукции», «ГОСТ, ТУ, ОСТ, опросный лист и пр.» Формы 2.1 «Расчет цены договора (цены лота)». Форма 2.1 «Расчет цены договора (цены лота)» является неотъемлемой частью документации о закупке, представлена в электронном виде в формате разработки MS Excel и приложена отдельным файлом в комплекте документов документации о закупке.

Исходя из приложений к Инструкции для участника закупок (Форма 2.1) следует, что Заказчиком установлено требование о соответствии товаров, требуемых к поставке, требованиям ТВВ-2018-ТПР-ТТОПОУНП-ГРНУ-ВРНПУ-РРНУ-15.

При этом, в соответствии с пунктом 25 Извещения о проведении закупок специальные редакции нормативных документов, определяющих требования к продукции (товарам), включенной (включенным) в Перечень ОВП, расположены по адресу: http://niitn.transneft.ru/about/activity/reestr_ovp/informaciya-o-vkluchenii-iskluchenii-v-reestr-ovp/.

На заседании Комиссии ФАС России установлено, что при переходе по вышеуказанной ссылке появляется возможность открыть подраздел «Перечень нормативных документов вида ОТТ, определяющих требования к продукции, применяемой ПАО «Транснефть». При переходе по данной гиперссылке открывается файл с перечнем применяемых ОТТ, среди которых имеется, в том числе и ТВВ-2018-ТПР-ТТОПОУНП-ГРНУ-ВРНПУ-РРНУ-15. При нажатии на соответствующий номер ОТТ открывается полный текст ОТТ, содержащий технические и функциональные характеристики товара.

Таким образом, согласно требованиям Документации, по каждой позиции товара Заказчиком установлены соответствующие технические условия без установления в Документации технических и функциональных характеристик поставляемого товара в соответствии с требованиями пункта 3 части 9, пункта 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

На основании вышеизложенного, Комиссия ФАС России, изучив требования Документации, приходит к выводу, что Заказчиком в Документации не установлены конкретные технические и функциональные характеристики товара.

Таким образом, действия Заказчика, не установившего в Технических заданиях Документации технические и функциональные характеристики закупаемых Заказчиком товаров, противоречат пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках и нарушают требования пункта 3 части 9 статьи 4, пункта 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках, что содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Вместе с тем, на заседании Комиссии ФАС России установлено, что выявленные нарушения не повлияли на результаты проведения Конкурса, поскольку документ ТВВ-2018-ТПР-ТТОПОУНП-ГРНУ-ВРНПУ-РРНУ-15, содержащий технические и функциональные характеристики закупаемых Заказчиком товаров, размещен в сети «Интернет» в свободном доступе, что позволяет участникам закупок определить соответствующие характеристики товаров в соответствии с потребностями Заказчика.

Согласно пункту 1.4 порядка и критериев оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, оценка квалификационно-технической части участников закупки проводится, в том числе, по критерию «Надежность и репутация участников закупки (Лист оценки № 2.6, D6)».

В соответствии с листом оценки № 2.6, для оценки и сопоставлении заявок, поданных на участие в закупке, Заказчиком установлены следующие подкритерии:

Наличие неудовлетворенных претензионных требований от ПАО «Транснефть» и ОСТ;

Объем неудовлетворенных претензионных требований. Отношение стоимости поставок/работ с ПАО «Транснефть» и ОСТ (среднеариф. знач. за последние 3 отчетных периода, в рублях) к сумме неудовлетворенных претензионных требований (в рублях). При оценке проводимой экспертной комиссией ОСТ:
Объем неудовлетворенных претензионных требований. Отношение стоимости поставок/работ с ОСТ – организатором закупки (среднеариф. знач. за последние 3 отчетных периода, в рублях) к сумме неудовлетворенных претензионных требований (в рублях);

За наличие у участника соответствующих неудовлетворенных претензионных требований из общего количества присвоенных баллов вычитается определенное листом оценки № 2.6 количество баллов.

Вместе с тем, указанный порядок оценки не может быть применен в равной степени к участникам закупки, поскольку участник закупки, имеющий соответствующие неудовлетворенные претензионные требования с иным хозяйствующим субъектом (например, ОАО «РЖД», ПАО «Газпром», ПАО «Ростелеком» и др.), будет оценен без применения вышеуказанной таблицы, что не позволяет Заказчику выявить лучшее предложение среди участников закупки.

Таким образом, в нарушение пунктов 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках, Заказчиком в Документациях не установлены надлежащим образом критерии оценки и порядок оценки.

Учитывая изложенное, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что Заказчиком ненадлежащим образом установлен порядок и критерии оценки заявок участников закупки, что не позволяет присвоить участникам закупки максимальное количество баллов, а также объективно сопоставить заявки участников Конкурсов. Указанные действия нарушают пункты 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках, что содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Вместе с тем, на заседании Комиссии ФАС России представители Заказчика пояснили, что указанный критерий при оценке заявок участников не применялся и соответствующие баллы по указанному критерию не вычитались

Таким образом, в соответствии с частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссией ФАС России установлены иные не являющиеся предметом обжалования нарушения Закона о закупках, в связи с чем принимает решение о необходимости выдачи предписания, направленного на устранение

выявленных нарушений.

На основании вышеизложенного и в соответствии с частями 17, 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции Комиссия ФАС России

РЕШИЛА:

- - - Признать жалобу ООО «Стройгарант+» (ИНН: 5019020306, ОГРН: 1085019000483) от б/д, б/н на действия (бездействие) заказчика ПАО «Транснефть» (ИНН: 7706061801, ОГРН: 1027700049486) при проведении конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства на право заключения договора на поставку лабораторного оборудования (извещение № 31807136111) необоснованной.
 - Признать в действиях ПАО «Транснефть» нарушения часть 1 статьи 2, пункт 3 части 9, пункты 1, 13, 14 части 10 статьи 4 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».
 - Предписание направленное на устранение выявленных нарушений, ПАО «Транснефть» не выдавать, в связи с тем, что ни одна из заявок, поданных на участие в Конкурсе, не соответствует требованиям Документации, в связи с чем Конкурс признан несостоявшимся.
 - - Передать соответствующему должностному лицу Управления контроля размещения государственного заказа ФАС России материалы дела от 20.12.2018 № 223ФЗ-985/18 для рассмотрения вопроса о возбуждении дел об административных правонарушениях.

Решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его вынесения.

