

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-18462/2021 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров
27.10.2021 г. Москва

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

при участии посредством видеоконференцсвязи представителей ООО «ППК»; ОАО «Элтеза»,

рассмотрев жалобу ООО «ППК» (далее - Заявитель) на действия ОАО «Элтеза» (далее - Заказчик) при проведении запроса котировок с ограниченным участием в электронной форме № 782/ЗКТО-ОАО «ЭЛТЕЗА»/2021/Д на право заключения договора на выполнение комплекса работ, включая поставку оборудования, по объектам Дальневосточной железной дороги (реестровый № 32110695021) (далее - Закупка),

в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В адрес Московского УФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении Закупки.

При этом в жалобе Заявителя содержатся ссылки на нарушение Заказчиком статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Комиссия разъяснила Заявителю о том, что настоящая жалоба принята к рассмотрению в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Жалоба, содержащая сведения о нарушении антимонопольного законодательства рассматривается по правилам главы 9 Закона о защите конкуренции.

На вопрос Комиссии Заявитель пояснил, что отказывается от

рассмотрения жалобы по правилам главы 9 Закона о защите конкуренции и в качестве способа защиты права выбирает рассмотрение своей жалобы по правилам статьи 18.1. Закона о защите конкуренции.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам настоящей статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов либо в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон о закупках), за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно части 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, 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, 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 требованиями пункта 1 части 10 статьи 3 Закона о Закупках.

Заявитель в своей жалобе выражает несогласие с положениями

Закупочной документации.

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

Проверив обоснованность доводов, приведенных в жалобе, в возражениях на нее и в выступлениях присутствовавших на заседании представителей участвующих в деле лиц, изучив материалы дела, Комиссия приходит к следующим выводам.

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

В силу части 2 статьи 2 Закона о закупках положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Согласно пункту 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны установленные заказчиком требования к участникам закупки.

Комиссией установлено, что 04.10.2021 Заказчик на сайте Единой электронной торговой площадки, а также на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru>) (далее – ЕИС), разместил информацию о проведении запроса котировок с ограниченным участием в электронной форме № 782/ЗКТО-ОАО «ЭЛТЕЗА»/2021/Д на право заключения договора на выполнение комплекса работ, включая поставку оборудования, по объектам Дальневосточной железной дороги (реестровый № 32110695021) (далее – запрос котировок, процедура).

Запрос котировок проводится среди участников, которые на момент размещения информации о проведении запроса котировок в Единой информационной системе в сфере закупок (далее – единая информационная система), на сайте www.elteza.ru (раздел «Тендеры») и на сайте электронной торговой площадки, на которой проводился аукцион <http://etp.comita.ru> (далее – сайты) признаны прошедшими

предварительный квалификационный отбор с ограничением срока подачи заявок в электронной форме № 29139/ПОЭ-ОАО «ЭЛТЕЗА»/2020/Д. (реестровый № 32009130171).

Согласно доводам, изложенным в жалобе, Заказчик неправомерно включил в Техническое задание поставку оборудования, предмет которой не предусмотрен для закупки, проводимой среди участников предварительного квалификационного отбора с ограничением срока подачи заявок в электронной форме № 29139/ПОЭ-ОАО «ЭЛТЕЗА»/2020/Д по выбору организаций, обладающих достаточной квалификацией для выполнения комплекса работ и капитального ремонта объектов промышленного и гражданского назначения, инженерных и слаботочных сетей, сетей связи и коммуникаций на объектах железнодорожной инфраструктуры, поскольку в данном случае, Заказчик ограничивает количество участников, желающих принять участие в закупке на поставку оборудования.

Положение о Закупках Заказчика предусматривает порядок организации процедур с ограниченным участием, а также порядок организации предварительных квалификационных отборов, которыми признается оценка соответствия участников предъявляемым требованиям, проводимая до подачи заявок с технико-коммерческими предложениями и не влекущая за собой обязательств заключения договора по ее итогам. Регулирование таких закупок осуществляется в соответствии с пунктами 138 – 153 Положения о закупках Заказчика

В соответствии с п. 138 Положения о закупках Заказчика, к участию в процедурах с ограниченным участием могут быть допущены только участники, прошедшие предварительный квалификационный отбор. Также для Заказчика предусмотрено право проведения предварительного квалификационного отбора заблаговременно, до момента проведения и определения конкретных условий осуществления закупки с ограниченным участием. Таким образом, проводя предварительный квалификационный отбор в одном финансовом году, а закупку с ограниченным участием – в другом, Заказчик не нарушает Положения о закупках Заказчика.

Согласно доводу жалобы Заказчиком неправомерно объединены в один лот технологически и функционально не взаимосвязанные товары.

Пунктом 3 части 9 статьи 10 Закона о закупках установлено, что в извещении об осуществлении конкурентной закупки должны быть указаны предмет договора с указанием количества поставляемого товара, объема выполняемой работы, оказываемой услуги, а также краткое описание предмета закупки в соответствии с частью 6.1 статьи

3 Закона о закупках (при необходимости).

В соответствии с пунктом 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о конкурентной закупке должны быть указаны 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.

Таким образом, Заказчик формирует техническое задание Документации в соответствии с собственными потребностями Заказчика, устанавливая функциональные и технические характеристики закупаемых товаров.

Согласно Извещению и Документации о проведении запроса котировок с ограниченным участием в электронной форме объектом закупки является выполнение комплекса работ, включая поставку оборудования, по объектам Дальневосточной железной дороги.

При этом, из Положения о закупке ОАО «ЭЛТЕЗА» не следует, что допускается включение в один лот товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставка, выполнение, оказание которых являются предметом конкурентной закупки, в случае, когда такое включение обусловлено необходимостью выполнения комплекса работ, оказания комплекса услуг, комплексной поставки товаров, и/или случае, когда включение таких товаров, работ, услуг позволит сократить издержки заказчика, эффективно расходовать денежные средства.

Так, согласно пункту 1.2 Технического предложения Приложения 1.1 к извещению о проведении запроса котировок установлен перечень работ и оборудования, необходимых для выполнения комплекса работ, включая поставку оборудования, по объектам Дальневосточной железной дороги.

На заседании Комиссии представитель Заявителя пояснил, что Заказчиком ненадлежащим образом сформирован лот по предмету закупки, так, например, по позициям № № 5, «стул», 9 «Микроволновая печь», 11 «Шкаф металлический для одежды 500x500x1860 мм», 101 «Компьютер», 102 «Монитор 21,5" ASUS VP228DE 1920x1080, 5 мс, 200 кд/м2,

100000000:1, 90°/65°, VGA (D-Sub)», 105 «Программное обеспечение (одно ядро и один монитор) и ключ защиты. (127 устройств) Оперативная задача» (список не исчерпывающий) приложения № 1.1 к Извещению о проведении запроса котировок (Техническое задание) не представляется возможным установить техническую и функциональную взаимосвязь.

На заседании Комиссии представитель Заказчика представил материалы и сообщил, что в рамках предмета запроса котировок предусмотрена поставка оборудования необходимого для выполнения работ в рамках предмета предварительного квалификационного отбора. При этом все поставляемое оборудование является технологическим оборудованием, которое используется для выполнения комплекса работ и капитального ремонта объектов промышленного и гражданского назначения, инженерных и слаботочных сетей, сетей связи и коммуникаций на объектах железнодорожной инфраструктуры, которые функционально взаимосвязаны по своему основному назначению, имеет единое целевое использование и поставка этих товаров обусловлена их применением в едином комплексе.

В данном случае Заказчик поясняет, что по объектам строительства, включенным в состав Закупки, планируется выполнить часть работ силами привлеченных контрагентов, часть реализовать за счет специалистов дочерних и зависимых обществ. В частности, для работ, которые относятся к «связевым» работам, то есть таким работам, в состав которых входит поставка и монтаж оборудования связи, кабелей, а также обеспечительного по отношению к нему оборудования, в том числе бытового оборудования для использования специалистами связи, по объектам, указанным в составе документации о Закупке, привлечен Заказчик.

Специалисты Заказчика обладают достаточными навыками для того, чтобы выполнить большинство работ собственными силами (за счет кадровых ресурсов филиалов Заказчика), но в отношении части работ требуется привлечение сторонних организаций, в особенности в части поставки оборудования, которое не является для Заказчика профильным, в том числе, это касается бытового оборудования.

Таким образом, организуя процедуры в рамках объектов реконструкции, Заказчик исключает из состава работ такие работы, которые могут быть выполнены им самостоятельно за счет сил собственных специалистов, а также такие работы, сроки выполнения которых приходятся на 2022 год. Добавление таких работ в состав Закупки увеличило бы сложность документации, а также привело бы к уменьшению круга возможных участников, поскольку выполнение монтажных работ само по себе

является более трудоемким процессом, нежели поставка, и это поставило бы Закупку под угрозу срыва, поскольку усложнение комплекса обязанностей контрагента путем включения в их состав работ привело бы к тому, что круг лиц, готовых принять такие обязанности на себя, был бы в значительной степени сужен.

Заказчику в качестве первоочередной задачи требуется обеспечение поставки оборудования и выполнения работ в объеме, определенном документацией о Закупке – такого оборудования и работ, обязанности в отношении которого должны быть исполнены Заказчиком в 2021 году. Все иные работы, которые требуется произвести по объекту в части прокладки и монтажа линий связи, а также установки бытового оборудования могут быть выполнены Заказчиком в 2022 году.

Так, Заказчиком в рамках объектов, включенных в состав Закупки, выполняются работы, относящиеся к направлению связи, аналогичный вывод можно сделать, проанализировав состав оборудования, включенного в документацию о закупке. Так, в состав оборудования для поставки включены такие позиции как: шкафы управления; АРМ; индикаторы и светодиоды, оповещатели; ИБП; аккумуляторы; системы контроля, а также иное оборудование бытового назначения. Все поставляемое оборудование соотносится (сопрягается) с системами связи, либо относится к обеспечительным средствам для помещений, в которых установлены системы связи или находится персонал, который такие системы обслуживает.

При формировании предмета предварительного квалификационного отбора Заказчиком был определен ориентировочный среднегодовой объем работ в 2020-2022 годах по лотам. Заказчиком при проведении квалификационного отбора заявлено, что объем работ, указанных в документации, является примерным, приводится в информационных целях, требуется для целей предварительного ориентирования участников квалификационного отбора о составе планируемых работ. При этом, Заказчик не указывает в составе документации по квалификационному отбору № 29139/ПОЭ-ОАО «ЭЛТЕЗА»/2020/Д сведений о том, что состав работ и иных действий, в том числе в части поставки, в рамках объектов ограничен ориентировочным объемом работ, заявленных Заказчиком в рамках проведенного квалификационного отбора.

Комиссия, изучив положения Извещения, приходит к выводу о том, что Заказчиком неправомерно объединены в один лот технологически и функционально невзаимосвязанные товары, поскольку в рамках одного Извещения поставляются товары, представленные на рынке разными поставщиками и производителями.

Таким образом, представитель Заказчика на заседании Комиссии не представил доказательств о функциональной и технологической взаимосвязи вышеуказанных позиций приложения № 1.1 к Извещению о проведении запроса котировок, (Техническое задание), а также их принадлежность к одному товарному рынку, что приводит к необоснованному ограничению количества участников закупки и нарушает часть 1 статьи 2, пункт 3 части 9, пункт 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Согласно доводу Жалобы Заказчиком неправомерно не размещена в ЕИС проектно-сметная документация.

Так, пунктом 1 Технического задания Приложения № 2 к квалификационной документации установлен перечень работ, а именно:

- Разборка (демонтаж) зданий и сооружений, стен, перекрытий, лестничных маршей и иных конструктивных и связанных с ними элементов или их частей - 300,00 м3/год;
- Разработка грунта - 5 000,00 м3/год;
- Устройство бетонных, железобетонных и кирпичных конструкций - 900,00 м3/год;
- Устройство наружных электрических сетей - 2,00 км/год;
- Устройство внутренних инженерных сетей - 2 000,00 м/год;
- Монтаж систем пожарной автоматики и/или систем пожаротушения - 10,00 шт/год.

Вместе с тем Техническим заданием представительного квалификационного отбора предусмотрено, что по результатам проведения процедур закупок с ограниченным участием, заказчик и победитель закупки заключают договор выполнения комплекса работ.

Существенные условия исполнения договора: объём работ, сроки (этапы) проведения работ – определяются проектно-сметной документацией в рамках проведения процедур с ограниченным участием.

Вместе с тем на заседании Комиссии установлено, что Заказчиком в ЕИС не размещена проектно-сметная документация, что вводит участников закупки в заблуждение и не позволяет надлежащим образом сформировать заявку на участие в закупке.

Согласно части 1 статьи 743 Гражданского кодекса Российской Федерации подрядчик обязан осуществлять строительство и связанные

с ним работы в соответствии с технической документацией, определяющей объем, содержание работ и другие предъявляемые к ним требования, и со сметой, определяющей цену работ.

Кроме того, в соответствии с частью 6 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), лицо, осуществляющее строительство, обязано осуществлять строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства в соответствии, в том числе с проектной документацией.

При этом согласно части 2 статьи 48 ГрК РФ проектная документация представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) и определяющую архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, капитального ремонта, если при его проведении затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов капитального строительства.

Разделы проектной документации объектов капитального строительства, за исключением проектной документации линейных объектов, установлены частью 12 статьи 48 ГрК РФ.

Согласно пункту 1.2. проекта договора (приложение № 1.2 к Извещению) подрядчик обязан осуществить строительство и связанные с ним работы на объект, включая обеспечение строительства объекта оборудованием в объеме, поручаемом генподрядчиком в соответствии с условиями настоящего договора и утвержденной проектно-сметной документацией.

На заседании Комиссии представитель Заказчика сообщил, что проектно-сметная документация по объектам будет предоставлена исполнителю непосредственно после заключения Договора.

Таким образом, при проведении закупки работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства в соответствии с Законом о закупках проектно-сметная документация должна быть размещена в полном объеме на Официальном сайте. Без размещения указанной информации участники не могут сформировать своё предложение.

На основании изложенного, Комиссия приходит к выводу, что отсутствие проектно-сметной документации в составе Извещения на выполнение строительно-монтажных работ, и, как следствие, не установление Заказчиком требований к объему работ, подлежащих

выполнению в рамках заключаемого договора, лишает участника закупки возможности надлежащим образом сформировать заявку на участие в закупке.

Таким образом, действия Заказчика, не разместившего в ЕИС проектно-сметную документацию, нарушают пункт 3 части 9 статьи 4, пункт 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Пунктом 1.3 Части 1 документации о проведении предварительного квалификационного отбора установлены квалификационные требования к участникам предварительного квалификационного отбора, а именно:

1.3.1. Участник должен соответствовать требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации, к лицам, осуществляющим строительство, реконструкцию и капитальный ремонт объектов капитального строительства.

Участник считается соответствующим данному требованию при соблюдении следующих условий:

- участник закупки является членом саморегулируемой организации в области строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства;

- наличие у саморегулируемой организации, членом которой является участник, компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств, сформированного в соответствии со статьями 55.4 и 55.16 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

При этом, согласно пункту 1.1. Квалификация участника Приложения № 1 к квалификационной документации опыт участника оценивается путем деления среднегодовой стоимости по выполненным строительным работам и/или работам по капитальному ремонту объектов промышленного и гражданского назначения и/или инженерных и слаботочных сетей, сетей связи и коммуникаций на объектах железнодорожной инфраструктуры по формуле за 2017-2019 гг. на ориентировочную среднегодовую стоимость работ.

Как было указано ранее, предметом предварительного квалификационного отбора (реестровый номер) являлось выбор организаций, обладающих достаточной квалификацией для выполнения комплекса работ и капитального ремонта объектов промышленного и гражданского назначения, инженерных и слаботочных сетей, сетей связи и коммуникаций на объектах железнодорожной инфраструктуры.

При этом поставка товара документацией о проведении предварительного квалификационного отбора предусмотрена не была.

Вместе с тем в запрос котировок с ограниченным участием среди участников, прошедших предварительный квалификационный отбор, Заказчиком включено условие поставки товаров, поименованных в Техническом задании.

В данном случае, Заказчик неправомерно включил в техническое задание запроса котировок с ограниченным участием требования о поставке товара, поскольку данный перечень работ не соответствует, установленным требованиям к участникам предварительно квалификационного отбора.

Таким образом, Заказчик включая в закупку (реестровый № 32110695021) по выполнению комплекса работ поставку товара ограничивает количество участников готовых осуществить исключительно поставку оборудования.

При этом Комиссия принимает во внимание, что для участия в запросе котировок с ограниченным участием (реестровый № 32110695021) было подано две заявки, что также свидетельствует о сокращении количества участников, в том, числе готовых поставить оборудование.

На основании изложенного, учитывая тот факт, что Заказчиком не приведено фактических и правовых обоснований включения в Закупочную документацию требования о поставке оборудования, Комиссия в данном случае усматривает в действиях Заказчика признаки нарушения п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках.

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

При этом Комиссия считает необходимым отметить, что Заказчик не лишен возможности в случае наличия необходимости поставки товаров, совместимых с учетом необходимости соблюдения принципа отсутствия необоснованного ограничения конкуренции, провести соответствующую закупку в рамках отдельной процедуры.

Поскольку в настоящем случае запрос котировок с ограниченным участием в электронной форме № 782/ЗКТО-ОАО «ЭЛТЕЗА»/2021/Д на право заключения договора на выполнение комплекса работ, включая поставку оборудования, по объектам Дальневосточной железной дороги (реестровый № 32110695021) размещен с нарушением Закона о закупках, Комиссия приходит к выводу о необходимости выдачи предписания об аннулировании указанной процедуры.

Комиссия, руководствуясь частью 20 статьи 18.1, п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «ППК» (ИНН: 3666186360; ОГРН: 1133668034280) на действия ОАО «Элтеза» (ИНН: 7716523950; ОГРН: 1057746620535) при проведении Закупки обоснованной.
2. Установить в действиях Заказчика нарушения пункта 2 части 1 статьи 3, пункта 3 части 9, пункта 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках.
3. Выдать Заказчику обязательное для исполнения предписание об устранении допущенного нарушения.

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