

РЕШЕНИЕ № 223ФЗ-412/16

по результатам рассмотрения жалобы <...> 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»

09.08.2016 Москва

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

<...> (далее – Комиссия ФАС России),

при участии представителей:

ПАО «ФСК ЕЭС»: <...> - доверенность от 27.11.2015 № 493-15,

ОАО «ЭССК ЕЭС»: <...> - доверенность от 11.09.2015 № 9-15.

Представители <...> на заседание Комиссии ФАС России не явились, уведомлены надлежащим образом,

рассмотрев жалобу <...> от б/д б/н на действия (бездействие) заказчика ПАО «ФСК ЕЭС», организатора АО «ЭССК ЕЭС» открытого конкурса в электронной форме на право заключения договора на выполнение незавершенного объема работ по корректировке ПД, РД, выполнению СМР, ПНР и поставке МТРИО по титулу «Комплексное техническое перевооружение и реконструкция ПС 220 кВ Ока» для нужд филиала ПАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Центра (извещение №31603874311) в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В ФАС России поступила жалоба <...> (далее — Заявитель) от б/д б/н на действия (бездействие) заказчика ПАО «ФСК ЕЭС» (далее - Заказчик), организатора АО «ЭССК ЕЭС» (далее — Организатор) открытого конкурса в электронной форме на право заключения договора на выполнение незавершенного объема работ по корректировке ПД, РД, выполнению СМР, ПНР и поставке МТРИО по титулу «Комплексное техническое перевооружение и реконструкция ПС 220 кВ Ока» для нужд филиала ПАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Центра (извещение №31603874311) (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.

Согласно части 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 (далее – положение о закупке).

Закупочная деятельность Заказчика регламентируется Положением о закупке товаров, работ, услуг для нужд ПАО «ФСК ЕЭС», утвержденным решением Совета директоров ПАО «ФСК ЕЭС» № 279 от 24.07.2015 (далее – Положение о закупке).

В соответствии с частью 5 статьи 4, частью 10 статьи 8 Закона о закупках при закупке в единой информационной системе (www.zakupki.gov.ru) (далее - ЕИС) размещается информация о закупке, в том числе извещение о закупке, документация о закупке, проект договора, являющийся неотъемлемой частью извещения о закупке и документации о закупке, изменения, вносимые в такое извещение и такую документацию, разъяснения такой документации, протоколы, составляемые в ходе закупки, а также иная информация, размещение которой в ЕИС предусмотрено Законом о закупках и положением о закупке, за исключением случаев, предусмотренных [частями 15 и 16](#) статьи 4 Закона о закупках.

11.07.2015 на официальном сайте размещено извещение и документация о проведении Конкурса (далее – Извещение, Документация).

Из Жалобы следует, что при проведении Конкурса Заказчиком нарушены положения Закона о закупках выраженных в:

- - - неправомерном объединение в один лот проектирования, строительства и поставки всего оборудования;
 - отсутствия в составе Документации проектно-сметной документации;
 - неправомерном установлении избыточных требований о подтверждении полномочии от производителя оборудования, о наличии у участника автоматизированной системы на платформе *oracle primavera*, об отсутствие отрицательного опыта эксплуатации и рекламаций на предлагаемую продукции
 - установлении неизмеряемых требований в Документации;
 - установлении методики оценки с нарушением пропорциональности в количестве присваиваемых баллов.

Представители Заказчика, Организатора с доводами жалобы не согласились и указали, что при проведении Запроса предложений Заказчик, Организатор действовал в соответствии с требованиями действующего законодательства Российской Федерации, Положения о закупке и Документации.

Рассмотрев представленные материалы и выслушав пояснения представителей Заказчика, а также руководствуясь частью 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции Комиссия ФАС России установила следующее.

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

Аналогичный принцип закупочной деятельности Заказчика предусмотрен подпунктом 4 пункта 1.5.2 статьи 1.5 Положения о закупке.

В соответствии с частью 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.

В соответствии с частью 6 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации лицо, осуществляющее строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства, обязано осуществлять строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства, в том числе в соответствии с проектной документацией.

При этом, согласно части 2 статьи 48 Градостроительного Кодекса Российской Федерации 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.

Таким образом, выполнение строительно-монтажных работ, требуемых к закупке,

осуществляется на основании проектной документации, которая содержит показатели, связанные с определением соответствия выполняемых работ, потребностям заказчика.

Согласно Тому 1 Документации предметом Конкурса является право выполнение незавершенного объема работ по корректировке ПД, РД, выполнению СМР, ПНР и поставке МТРО по титулу «Комплексное техническое перевооружение и реконструкция ПС 500 кВ Трубино» для нужд филиала ПАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Центра.

В соответствии с Томом 2 «Техническая часть», установлен перечень работ: скорректировать проектно-сметную документацию на основании утвержденного задания на проектирование, выполнение РД, СМР и ПНР, оформление ЗПО, осуществление авторского надзора.

Вместе с тем, разработка проектной документации, на основании которой должны выполняться работы, является частью предмета Конкурса.

Таким образом, предмет Конкурса сформирован Заказчиком в нарушение требований части 1 статьи 2 Закона о закупках, в Документации отсутствуют сведения об объеме работ, являющихся предметом Конкурса, требования к качеству, техническим характеристикам закупаемых работ, а также неправомерно объединены в один лот работы по строительству, проектированию и поставки оборудования.

Таким образом, указанные действия Заказчика нарушают требования пункта 3 части 9 статьи 4, пункта 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках и содержат признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

2. В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципом отсутствия ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

Аналогичный принцип закупочной деятельности Заказчика предусмотрен подпунктом 2 пункта 1.5.2 статьи 1.5 Положения о закупке.

К неизмеряемым требованиям к участникам закупочных процедур можно отнести те требования, содержание которых не может быть формализовано и однозначно понятно для всех потенциальных участников закупки, требования, которые не могут быть документально подтверждены и (или) не могут применяться в равной степени ко всем участникам закупочной процедуры.

Подпунктом 6 пункта 2.3.1.3 Документации установлено требование к участникам, а именно: «должен иметь за последние 3 года не менее 1 завершенного проекта, аналогичного по выполняемым работам (услугам) на объекте, классом напряжения не более чем на 1 класс ниже объекта закупки, в качестве генподрядчика либо субподрядчика, в т.ч. выполнение работ по созданию внутренних энергосистем для энергоснабжения крупных промышленных предприятий».

Также участник должен иметь опыт проектирования за последние 3 года не менее 1 аналогичного объекта с использованием КРУЭ 220, 110 кВ. ВЛ и КЛ из сшитого полиэтилена.

Вместе с тем, в Документации не приводится толкование терминов «аналогичных работ», «аналогичного объекта», что не позволяет участникам Конкурса определить, какой именно опыт необходимо представить в составе заявки, что ограничивает количество участников закупки.

Согласно подпункту 8 пункта 2.3.1.3 Документации участник закупки должен иметь достаточное для исполнения договора количество собственных или арендованных материально-технических ресурсов (машин и механизмов, специальных приспособлений и инструментов) из перечня установленного Заказчиком в Документации, вместе с тем участник может иметь иную марку машин и механизмов, представленных в таблице, при условии, что произведенные замены соответствуют или превосходят по характеристикам машины и механизмы, указанные в таблице.

Вместе с тем, Заказчиком не установлены характеристики и требования которые превосходят характеристики ресурсов установленных Заказчиком в Документации, что не позволяет участникам закупки улучшить свое предложение.

Таким образом, установление вышеуказанных требований противоречит пункту 4 части 1 статьи 3 Закона о закупках, подпункту 2 пункта 1.5.2 статьи 1.5 Положения о закупке и нарушает требования части 1 статьи 2, пункта 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

3. 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 предусмотрен подпункту «г» пункта 1.5.2 Положения о закупке,

В соответствии с подпунктом 10 пункта 2.3.1.3 Документации участник закупки должен иметь необходимые полномочия на поставку оборудования и подтверждение распространения фирменных гарантийных обязательств от производителей оборудования, предлагаемого в рамках настоящего Конкурса. В частности, производитель должен гарантировать поставку в определенные сроки, проведение шеф-монтажа и/или шеф-наладки, распространение всех фирменных гарантий на оборудование в течение гарантийного срока, оговоренного в конкурсной документации.

Вместе с тем, установление данного требования в качестве допуска к участию в закупочной процедуре является ограничением круга участников, так как предоставление таких документов не подтверждают качество поставки и выполнение обязательств по результатам и завесит от волеизъявления третьих лиц.

Подпунктами 11-12 пункта 2.3.1.3 Документации предусмотрено, что участник закупки должен обладать необходимым аппаратным и программным обеспечением для корректировки ПД, разработки РД, в том числе

оборудованными автоматизированными рабочими местами инженера – проектировщика и инженера-сметчика, оборудованием для печати и сканирования чертежей форматов A2-A0, а также лицензионным специализированным программным обеспечением автоматизированного проектирования (САПР), программным обеспечением AutoCAD, а также обязательное наличие программного обеспечения Автоматизированной системы управления проектами (АСУП) на платформе Oracle Primavera и сертифицированного персонала (не менее двух специалистов) для работы с программным обеспечением «Primavera». Наличие программного комплекса «ГОССТРОЙСМЕТА» (формат GSL) в качестве базового формата хранения и обмена сметной документацией и соответствующих сертифицированных специалистов (не менее двух специалистов) для работы с указанным ПО.

Вместе с тем, установление требования о наличии в собственности участника при подаче заявки на участие в Конкурсе ограничивает количество участников закупки, так как данные системы будут использоваться в рамках исполнения договора, а также могут быть арендованы по договору аренды, по договору лизинга, либо на иных законных основаниях.

Подпунктом 5 пункта 2.3.1.3 Документации установлено требование к участником об обязательном наличии соответствующих документов на осуществление функций генерального подрядчика (в случае привлечения субподрядчиков), генерального проектировщика (в случае привлечения субподрядчиков) с указанием допусков на выполнение работ на особо опасных и технически сложных объектах, а также приложения к СРО в соответствии с перечнем видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, в действующей редакции (далее Перечень) к Приказу Министерства регионального развития РФ от 30.12.2009 № 624.

В соответствии с частями 4 – 5.1 статьи 48, 2 – 3.1 статьи 52 ГрК РФ заказчик при осуществлении закупок на выполнение работ по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства устанавливает в документации о закупке требования к участникам закупок о наличии выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к работам по организации строительства, а в закупках на выполнение работ по подготовке проектной документации – выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к работам по организации подготовки проектной документации.

Следовательно, условием допуска к участию в закупках на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства является наличие у участника закупки исключительно свидетельства о допуске к работам по организации строительства.

При этом требование о наличии у участника закупки свидетельств о допуске к конкретным видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства (за исключением работ по организации строительства) является неправомерным.

В соответствии с подпунктами 2-3 пункта 2.3.2.3 Документации к участнику

установлены квалификационные требования согласно которым участнику в составе заявки необходимо представить:

- оригинал справки по СУОТ (раздел 4, форма 10) с приложением копии утвержденного руководителем организации Положения о службе по охране труда, разработанного на основании Рекомендаций по организации работы службы охраны труда в организации (постановление Министерства труда и социального развития РФ от 08.02. 2000 №14), с предоставлением списка лиц, ответственных за ОТ или копия сертификата ISO 18001 (при его наличии);

- копию сертификата ISO 14001 или утвержденную руководителем организации программу реализации мероприятий по охране окружающей среды с приложением последнего акта проверки органами государственных надзорных органов (Росприроднадзора, экологического надзора).

Вместе с тем, данные требования являются подтверждением реализации мероприятий по охране окружающей среды в организации, подтверждением работы службы охраны труда в организации и установление данных требований в качестве критерия допуска к участию в закупочной процедуре является ограничением числа участников закупки, так как наличие данных требований не влияет на исполнение обязательств по договору.

Установление вышеуказанных требований в Документации, противоречит подпункту «г» пункта 1.5.2 Положения о закупке, пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, что нарушает часть 1 статьи 2 Закона о закупках.

- - - Согласно пунктам 12, 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации указываются критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

Подпунктом 9 пункта 2.3.1.3 Документации установлено требование к участникам Конкурса о наличии у участника достаточного для исполнения договора количество собственных и привлеченных кадровых ресурсов соответствующей квалификации, в том числе не менее: 325 рабочих; 25 ИТР, 30 служащих.

Также, пунктом 2.9.3.3 Документации установлен подкритерий «Наличие МТРиО» и «Наличие квалифицированных кадровых ресурсов» оценка производится членами Конкурсной комиссии (при необходимости – с привлечением экспертов) на основании документов заявки Участника. Оценка «0» баллов присваивается если кадровых и материально-технических ресурсов достаточно (в соответствии с установленными требованиями п.2.3.1.3.) для выполнения работ. Оценка «1» балл присваивается, если привлекаемые ресурсы превышают установленные минимальные требования Заказчика.

Вместе с тем, из вышеуказанного требования Документации не представляется возможным определить, привлечение каких рабочих, ИТР, служащих, наличие необходимо представить участникам, чтобы соответствовать данному требованию Документации, что не позволяет участникам сформировать лучшее предложение и

получить максимальное количество баллов по данному критерию оценки.

Согласно пункту 2.9.3.4 в Документации установлен подкритерий «Деловая репутация» в рамках критерия оценки «Квалификация и надежность Участника» оценка производится следующим образом:

« В случае если Участник имеет прямое отношение к офшорным зонам ему присваивается оценка равная «-5» баллов.

В случае если Участник имеет опосредованное отношение к офшорным зонам, ему присваивается оценка равная «-3» балла, при этом указанный критерий применяется только в случае если отношение к офшорным зонам установлено в отношении юридических лиц, входящих в цепочку бенефициаров участника, либо члена коллективного участника, либо привлекаемого субподрядчика (субпоставщика, соисполнителя).

В случае, если Участник (либо какой-либо член коллективного Участника, если заявка подается от лица коллективного Участника), а также привлекаемые им соисполнители не имеют отношение (прямое либо опосредованное) к офшорным зонам ему присваивается оценка равная «0» баллов.

Оценка производится на основании сведений, включенных в форму «Справка о цепочке собственников участника закупочной процедуры, включая бенефициаров (в том числе конечных)» согласно структуре справки».

В методике оценки Заказчиком не раскрыта терминология «опосредованное отношение», «прямое отношение», что не позволяет участникам определить какой балл будет присвоен в рамках данного подкритерия.

Кроме того, Комиссия ФАС России пришла к выводу, что установленный Заказчиком порядок оценки заявок не позволяет объективно выявить лучшее условие выполнения договора, поскольку принадлежность к офшорным зонам не является подтверждением исполнения обязательств и не влияет на исполнение таких обязательств.

Таким образом, в нарушение пунктов 12, 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках, Заказчиком в Документации не установлены надлежащим образом критерии оценки и сопоставления заявок и порядок сопоставления заявок на участие в Конкурсе.

Указанные действия Заказчика содержат признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

5. В соответствии с пунктом 10 части 10 статьи 4 Закона о Закупках в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе, формы, порядок, дата начала и дата окончания срока предоставления участникам закупки разъяснений положений документации о закупке.

Согласно пункту 2.5.1 Документации в процессе подготовки конкурсной заявки участники вправе обратиться к Организатору Конкурса за разъяснениями настоящей Документации, Организатор Конкурса обязуется в разумный срок

ответить на любой вопрос, который он получит не позднее, чем за 5 дней до истечения срока подачи Конкурсных заявок, при размещении Извещения о проведении Конкурса и Конкурсной документации не менее чем за 20 дней до окончания срока подачи заявок.

Вместе с тем, Заказчиком не установлены даты дачи разъяснений участникам Конкурса.

Таким образом, не установление Заказчиком в Документации конкретных дат дачи разъяснений нарушает требования пункт 10 части 10 статьи 4 Закона о закупках и содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрено частью 7 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

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

РЕШИЛА:

- -
- Признать жалобу <...> от б/д б/н на действия (бездействие) заказчика ПАО «ФСК ЕЭС», организатора АО «ЭССК ЕЭС» открытого конкурса в электронной форме на право заключения договора на выполнение незавершенного объема работ по корректировке ПД, РД, выполнению СМР, ПНР и поставке МТриО по титулу «Комплексное техническое перевооружение и реконструкция ПС 220 кВ Ока» для нужд филиала ПАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Центра (извещение №31603874311) обоснованной.
- Признать заказчика ПАО «ФСК ЕЭС», организатора АО «ЭССК ЕЭС» нарушившим часть 1 статьи 2, пункты 9, 10, 12, 13 части 10 статьи 4 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».
- Выдать заказчику ПАО «ФСК ЕЭС», организатору АО «ЭССК ЕЭС» обязательное к исполнению предписание направленное на устранение выявленных нарушений.
- Передать соответствующему должностному лицу Управления контроля размещения государственного заказа ФАС России материалы дела от 09.08.2016 № 223ФЗ-412/16 для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, ответственность за совершение которого

предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

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