

РЕШЕНИЕ № 223ФЗ-59/14

по результатам рассмотрения жалобы ООО «Инвестиционно - финансовая строительная компания «АРКС» 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»

13.05.2014

г. Москва

Комиссия ФАС России по рассмотрению жалоб 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» (далее – Комиссия ФАС России) ,

рассмотрев жалобу ООО «Инвестиционно - финансовая строительная компания «АРКС» от 5.05.2014 № 3289 на действия заказчика Государственная компания «Российские автомобильные дороги» при проведении открытого одноэтапного конкурса на право заключения долгосрочного инвестиционного соглашения на строительство, содержание, ремонт и капитальный ремонт Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области, пусковой комплекс (этап строительства) №1 , первый строительный участок (первая очередь строительства) (извещение № 31300650912) 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 «Инвестиционно - финансовая строительная компания «АРКС» (далее – Заявитель) от 05.05.2014 № 3289 (вх. №41222/14 от 05.05.2014) на действия заказчика Государственная компания «Российские автомобильные дороги» (далее – Заказчик) при проведении открытого одноэтапного конкурса на право заключения долгосрочного инвестиционного соглашения на строительство, содержание, ремонт и капитальный ремонт Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области, пусковой комплекс (этап строительства) №1 , первый строительный участок (первая очередь строительства) (извещение № 31300650912) (далее – Конкурс).

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 Порядком закупочной деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги», утвержденным решением наблюдательного совета Государственной компании «Российские автомобильные дороги» (протокол №38 от 13 августа 2012 г.) (далее – Положение о закупке).

02.11.2013 на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (www.zakupki.gov.ru) (далее - официальный сайт) размещено извещение о проведении Конкурса, а также Конкурсная документация (далее – Документация).

Из Жалобы следует, что при проведении Конкурса Заказчиком нарушены права и законные интересы Заявителя в части рассмотрения заявок на участие в Конкурсе, а также проведения оценки и сопоставления заявок на участие в Конкурсе, а именно:

- по мнению Заявителя, заявка ООО «Стройгазконсалтинг», признанного победителем Конкурса, не соответствует требованиям Документации и подлежит отклонению:

согласно заключению эксперта снижение предложение ООО «Стройгазконсалтинг» по критерию «Сумма базовых ежегодных Эксплуатационных Платежей на Стадии Эксплуатации» составило 10%. При этом, данное снижение не обосновано расчетами, что, по мнению Заявителя, указывает на факт экономически и технологически необоснованного демпинга со стороны ООО «Стройгазконсалтинг» и является основанием для отказа ООО «Стройгазконсалтинг» в допуске к участию в Конкурсе;

Заказчиком не проводилась экспертная оценка технико-экономического обоснования снижения ценового предложения ООО «Стройгазконсалтинг», которое превышает 10% снижения начальной (максимальной) цены;

при вскрытии конвертов с заявками участников Конкурса в заявке ООО «Стройгазконсалтинг» выявлено несоответствие между Формой Ф-2 и пояснительной запиской в части указания стоимости строительства участка Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области, пусковой комплекс (этап строительства) №1, первый строительный участок (первая очередь строительства) (далее – Объект Соглашения);

- к протоколу № 2 заседания Конкурсной комиссии по проведению открытого одноэтапного конкурса на право заключения долгосрочного инвестиционного соглашения на строительство, содержание, ремонт и капитальный ремонт Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области, пусковой комплекс (этап строительства) №1, первый строительный участок (первая очередь строительства) от 29.04.2014 (далее – Протокол №2) не приложено особое мнение членов Конкурсной комиссии, которые выступали против дисквалификации (отказа в участии в Конкурсе) ЗАО «КРОКУС ИНТЕРНЭШНЛ»;

- по мнению Заявителя, при проведении Конкурса Заказчиком не установлено содержание критерия оценки и сопоставления заявок на участие в Конкурсе «Квалификация Участника Конкурса»;

- определенный пунктом 7.3.2 Тома 2 Документации порядок присвоения баллов экспертами по критерию «Организационно-техническое предложение по реализации Инвестиционного Проекта» противоречит принципам работы Конкурсной комиссии, указанным в Документации.

Кроме того, по мнению Заявителя, Конкурс должен проводиться Заказчиком в порядке, установленном Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе).

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

В соответствии с частью 5 статьи 15 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) при предоставлении в соответствии с Бюджетным [КОДЕКСОМ](#) Российской Федерации бюджетных инвестиций юридическому лицу, не являющемуся государственным или муниципальным учреждением, государственным или муниципальным унитарным предприятием, в случае реализации инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства на такое юридическое лицо при осуществлении им закупок за счет указанных средств распространяются положения Закона о контрактной системе, регулирующие деятельность заказчика, в случаях и в пределах, которые определены в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации в рамках договоров об участии Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в собственности субъекта инвестиций.

Закон о контрактной системе вступил в силу 01.01.2014 и не предусматривает обратного действия его положений.

Учитывая, что Конкурс объявлен 02.11.2013, то есть до вступления в силу Закона о контрактной системе, Заказчик при проведении Конкурса не обязан руководствоваться требованиями Закона о контрактной системе.

Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о размещении заказов), утративший силу с 01.01.2014 в связи с принятием Закона о контрактной системе, регулировал отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений (часть 1 статьи 1 Закона о размещении заказов).

Частью 1 статьи 4 Закона о размещении заказов определено, что государственными заказчиками, муниципальными заказчиками выступают соответственно государственные органы (в том числе органы государственной

власти), органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, казенные учреждения и иные получатели средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования. Иными заказчиками выступают бюджетные учреждения при размещении ими заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг независимо от источников финансового обеспечения их исполнения.

Учитывая положения части 1 статьи 4 Закона о размещении заказов Заказчик не является государственным или муниципальным заказчиком в понимании Закона о размещении заказов.

Таким образом, Заказчик при проведении Конкурса не обязан руководствоваться требованиями Закона о размещении заказов.

В соответствии с частью 5 статьи 3 Закона о закупках участником закупки может быть любое юридическое лицо или несколько юридических лиц, выступающих на стороне одного участника закупки, независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала либо любое физическое лицо или несколько физических лиц, выступающих на стороне одного участника закупки, в том числе индивидуальный предприниматель или несколько индивидуальных предпринимателей, выступающих на стороне одного участника закупки, которые соответствуют требованиям, установленным заказчиком в соответствии с положением о закупке

Согласно пункту 9, 12, 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны определенные положением о закупке требования к участникам закупки и перечень документов, представляемых участниками закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям, критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, а также порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

Согласно части 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.

В соответствии с подпунктом «в» пункта 5.2.10 Документации решение о несоответствии Конкурсной заявки требованиям Документации может быть принято Конкурсной комиссией в случае, если одно или несколько условий, содержащихся в Конкурсной заявке, не соответствует установленным параметрам критериев Конкурса, указанным в разделе 6 Тома 2 Документации.

Пунктом 6.1.1 Документации установлены следующие критерии оценки и сопоставления заявок на участие в Конкурсе:

А. Критерий «Организационно-технические предложения по реализации Инвестиционного Проекта» (далее – «Критерий А»);

Б. Стоимость Строительства Объекта Соглашения;

В. Сумма базовых ежегодных Эксплуатационных Платежей на Стадии Эксплуатации;

Г. Базовая Премия к инфляции;

Д. Квалификация Участника Конкурса.

Из пункта 8 статьи 7.9 Положения о закупке следует, что в целях исключения недобросовестной конкуренции, включая необоснованный демпинг, предложение заведомо нереализуемых сроков исполнения обязательств и иных аналогичных способов создания необоснованного конкурентного преимущества, в Документации могут быть предусмотрены отсечные параметры, при превышении или занижении которых (в зависимости от того, что применимо) участник Конкурса обязан в составе своей Конкурсной заявки предоставить обосновывающие материалы и расчеты, подтверждающие реализуемость и обоснованность предлагаемых им условий по критериям Конкурса (техничко-экономический расчет). При отсутствии таких обосновывающих материалов Конкурсная заявка признается не соответствующей требованиям Документации.

В соответствии с пунктом 6.3 Тома 2 Документации по критерию «Стоимость Строительства Объекта Соглашения» оцениваются Конкурсные предложения участников Конкурса по снижению стоимости комплекса работ и услуг, выполняемых на Инвестиционной Стадии реализации Долгосрочного Инвестиционного Соглашения, включая мероприятия по Подготовке Территории Строительства и осуществлению комплекса строительно-монтажных и пуско-наладочных работ, в том числе по размещению АСУДД и СВП.

При этом, в случае, если участником Конкурса предлагается снижение стоимости строительства от начального (максимального) размера на 10 (десять) или более процентов, то такой участник обязан приложить к своей Конкурсной заявке технико-экономический расчет данного снижения начальной (максимальной) цены договора, который подлежит экспертной оценке со стороны Конкурсной комиссии. В случае непредставления такого технико-экономического расчета или признания Конкурсной комиссией технико-экономического расчета необоснованным, Конкурсная заявка такого участника Конкурса не допускается к участию в Конкурсе.

Согласно пункту 6.4 Тома 2 Документации в соответствии с критерием «Сумма базовых ежегодных Эксплуатационных Платежей на Стадии Эксплуатации» оцениваются Конкурсные предложения участников Конкурса по снижению величины объема предоставляемого государственного финансирования Эксплуатации Объекта Долгосрочного Инвестиционного Соглашения.

В случае, если участником Конкурса предлагается изменение объема предоставляемого государственного финансирования на эксплуатационной стадии проекта от начального (максимального) размера на 10 (десять) или более процентов как в целом, так и по каждой статье расходов, указанных в Таблице 5В

Приложения 5В к Документации, то такой участник Конкурса обязан приложить к своей Конкурсной заявке технико-экономический расчет данного снижения начальной (максимальной) цены договора, который подлежит экспертной оценке со стороны Конкурсной комиссии. В случае непредставления такого технико-экономического расчета или признания Конкурсной комиссией технико-экономического расчета необоснованным, Конкурсная заявка такого участника Конкурса не допускается к участию в Конкурсе.

Из Извещения, Документации следует, что начальная (максимальная) цена договора составляет 52 393 819 880 руб.; совокупный объем эксплуатационных платежей составляет 5 838 518 740 руб.

В соответствии с Протоколом № 2 ООО «Стройгазконсалтинг» представило по критерию «Стоимость Строительства Объекта Соглашения» предложение - 48 883 433 948,04 рублей, что на 3 510 385 931,96 руб. (на 6,7%) меньше начальной (максимальной) цены. По критерию «Сумма базовых ежегодных Эксплуатационных Платежей на Стадии Эксплуатации» ООО «Стройгазконсалтинг» представило предложение, равное 5 838 518 740 руб. Таким образом, абсолютное снижение по данному критерию составило 594 553 260 руб.; относительное снижение – 9,2%.

Таким образом, предложенное ООО «Стройгазконсалтинг» снижение по критериям «Стоимость Строительства Объекта Соглашения», «Сумма базовых ежегодных Эксплуатационных Платежей на Стадии Эксплуатации» не превысило 10%.

В отношении доводов Заявителя относительно необходимости учитывать при оценке и сопоставлении заявок на участие в Конкурсе по критерию «Сумма базовых ежегодных Эксплуатационных Платежей на Стадии Эксплуатации» заключения экспертов, а по критерию «Стоимость Строительства Объекта Соглашения» учитывать Рекомендации Технологического и Ценового Аудита, Комиссия ФАС России установила следующее.

Критерий «Сумма базовых ежегодных Эксплуатационных Платежей на Стадии Эксплуатации» является количественным критерием. Согласно пункту 7.5.1 Тома 2 Документации для начисления баллов по данному критерию используется формула, указанная в пункте 7.5.1 Тома 2 Документации.

Таким образом, для оценки и сопоставления заявок на участие в Конкурсе по критерию «Сумма базовых ежегодных Эксплуатационных Платежей на Стадии Эксплуатации» не предполагается использовать заключения экспертов.

В соответствии с пунктом 6.1.3 Тома 2 Документации Конкурсное предложение участника Конкурса по критерию «Стоимость Строительства Объекта Соглашения» должно в обязательном порядке учитывать Рекомендации Технологического и Ценового Аудита в объеме, установленном в Документации.

Заявленные на заседании Комиссии ФАС России доводы представителя Заявителя о том, что положения отчета по технологическому и ценовому аудиту, выполненного ООО «СЕТЕК Инжиниринг», указывают на возможное несоответствие сметной проектной стоимости фактической стоимости строительства, не могут быть приняты во внимание Комиссией ФАС России при принятии решения, так как согласно пояснения представителя Заказчика (письмо ГК «Автодор» от 15.05.2014

№6456-13) (далее – Пояснения) отчет ООО «СЕТЕК Инжиниринг» по результатам проведения технологического и ценового аудита не принят Заказчиком, выводы и рекомендации, представленные в текущей редакции отчета, носят предварительный характер.

Представители Заказчика на заседании Комиссии ФАС России подтвердили наличие разночтений между представленной в составе заявки ООО «Стройгазконсалтинг» формой Ф-2 и пояснительной запиской в части указания стоимости строительства Объекта Соглашения.

Вместе с тем, в соответствии с пунктом 3.1.2 Тома 2 Документации в составе Конкурсной заявки должен быть представлен, в том числе надлежащим образом подписанный оригинал Конкурсного предложения, соответствующий содержанию и форме Ф-2 (согласно Приложению 2 к Тому 2 Документации).

При вскрытии каждого конверта с Конкурсной заявкой заносятся в протокол о вскрытии конвертов с Конкурсными заявками числовые значения Конкурсного предложения по количественным критериям Конкурса (подпункт «д» пункта 5.1.5 Тома 2 Документации).

Согласно Пояснениям иные документы, в том числе пояснительная записка, предоставляемые в составе конкурсной заявки, расцениваются в качестве сопроводительных документов, обосновывающих или подтверждающих Конкурсное предложение.

Таким образом, в Протокол № 2 подлежали включению сведения, указанные в форме Ф-2.

На основании пункта 5.2.4 Тома 2 Документации Заказчиком в адрес ООО «Стройгазконсалтинг» направлен запрос (письмо ГК «Автодор» от 23.04.2014 №5458-ПП) о разъяснении разночтений между представленной в составе заявки ООО «Стройгазконсалтинг» формой Ф-2 и пояснительной запиской.

Письмом от 25.04.2014 №12766-14/СГК) ООО «Стройгазконсалтинг» уведомило Заказчика о технической ошибке, повлекшей указанные разночтения, и подтвердило, что предложение ООО «Стройгазконсалтинг» по критерию «Стоимость Строительства Объекта Соглашения» составляет 48 883 443 948,04 руб.

Учитывая изложенное, действия Заказчика в части допуска к участию в Конкурсе ООО «Стройгазконсалтинг» правомерны.

Подпунктом пункта 6.6.1 Документации установлено, что критерий «Квалификация Участника Конкурса» включает в себя подкритерий «опыт выполнения работ», который в свою очередь подтверждается работами по строительству и (или) реконструкции автомобильных дорог (участков автомобильных дорог) I-й категории, магистральных дорог и (или) магистральных улиц общегородского движения городов⁵ (для проектов строительства (реконструкции) автомобильных дорог, реализованных за рубежом – строительство (реконструкция) автомобильных дорог, соответствующих требованиям, предъявляемым к автомобильным дорогам I-й категории, магистральным дорогам и (или) магистральным улицам общегородского движения городов) (независимо от статуса участника Конкурса при исполнении договоров (генеральный подрядчик

или субподрядчик)) за 5 (пять) лет, предшествующих дате объявления о проведении Конкурса без учета НДС.

Согласно пункту 6.1.8 Документации начальное минимальное значение по подкритерию «опыт выполнения работ» составляет 16 000 000 000 руб.

В соответствии с пунктом 6.6.2 Документации требования к сведениям и документам, предоставляемым заявителем для получения оценки по критерию «Квалификация Участника Конкурса», содержатся в Приложении 5Д к Тому 2 Документации.

В Приложении 5Д к Тому 2 Документации перечислены документы, представляемые для подтверждения наличия соответствующего опыта выполнения работ:

копии договоров на выполнение работ;

копии справок о стоимости выполненных работ и затрат;

копии разрешений на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию (независимо от роли подтверждающего опыт лица (застройщик/подрядчик/субподрядчик).

Также допускается представление копий иных документов, оформленных в соответствии с Федеральным законом от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», подтверждающих стоимость выполненных работ и факты приемки работ заказчиками.

Таким образом, довод Заявителя в части неустановления Заказчиком содержание критерия оценки и сопоставления заявок на участие в Конкурсе «Квалификация Участника Конкурса» не нашел своего подтверждения.

Кроме того, согласно Пояснениям в отношении Конкурса трижды проводились мероприятия по публичному обсуждению, на которых присутствовали представители Заявителя. При этом, от представителей Заявителя вопросы либо письменные запросы о разъяснении Документации относительно содержания и порядка начисления баллов по критерию «Квалификация Участника Конкурса» не поступали.

В соответствии с пунктом 3.2 Приложения №3 к Тому 1 Документации решения Конкурсной комиссии принимаются простым большинством голосов от числа голосов членов Конкурсной комиссии, принявших участие в ее заседании.

При этом, согласно пункту 3.5 Приложения №3 к Тому 1 Документации при принятии решений в рамках оценки и рассмотрения Конкурсных заявок члены Конкурсной комиссии действуют в порядке, установленном Документацией и действующим законодательством Российской Федерации.

Пункт 7.3.2 тома 2 Документации предусматривает условия и порядок выставления оценок по критерию «Организационно-технические предложения по реализации Инвестиционного Проекта», а также порядок расчета итоговых баллов, присваиваемых каждому конкурсному предложению, согласно которому:

- член конкурсной комиссии оценивает представленные на Конкурс конкурсные

заявки по критерию «Организационно-технические предложения по реализации Инвестиционного Проекта» по трем параметрам: полноте (диапазон выставяемых баллов от 0 до 3), обоснованности (диапазон выставяемых баллов от 0 до 3), эффективности (диапазон выставяемых баллов от 0 до 4);

- конкурсные заявки, по решению конкурсной комиссии, могут быть оценены как в целом, так и по каждому из 7 разделов;

- начисляемый участнику Конкурса балл определяется как среднеарифметическая сумма оценок в баллах всех членов конкурсной комиссии, фактически осуществлявших оценку и сопоставление конкурсных предложений, по формуле, предусмотренной пунктом 7.3.7 Тома 2 Документации, учитывающей вес данного критерия в системе параметров оценки.

Кроме того, выставяемый общий балл по критерию «Организационно-технические предложения по реализации Инвестиционного Проекта» складывается как сумма баллов, выставяемых членами Конкурсной Комиссии в соответствии с каждым из качественных параметров оценки (пункт 7.3.3 Тома 2 Документации).

Таким образом, предусмотренный пунктами 7.3.2, 7.3.3 тома 2 Документации порядок оценки и сопоставления заявок по критерию «Организационно-технические предложения по реализации Инвестиционного Проекта» не предполагает голосование экспертов о присвоении баллов заявкам участников Конкурса и соответствует требованиям пункта 3.5 Приложения №3 к Тому 1 Документации.

Согласно пункту 4.2 Тома 1 Документации в протоколе заседания Конкурсной комиссии в обязательном порядке указывается, в том числе особое мнение членов Конкурсной Комиссии (в случае наличия такого). Особое мнение членов Конкурсной комиссии излагается в письменном виде и прилагается к протоколу заседания.

При принятии решения об отстранении ЗАО «КРОКУС ИНТЕРНЭШНЛ» от участия в конкурсе не заявил о наличии особого мнения и о необходимости приложения его к Протоколу №2, что подтверждается аудиозаписью заседания Конкурсной комиссии от 29.04.2014.

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

Р Е Ш И Л А:

Признать жалобу ООО «Инвестиционно - финансовая строительная компания «АРКС» от 5.05.2014 № 3289 (вх. №41222/14 от 05.05.2014) на действия заказчика Государственная компания «Российские автомобильные дороги» при проведении

открытого одноэтапного конкурса на право заключения долгосрочного инвестиционного соглашения на строительство, содержание, ремонт и капитальный ремонт Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области, пусковой комплекс (этап строительства) №1, первый строительный участок (первая очередь строительства) (извещение № 31300650912 необоснованной.

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