

РЕШЕНИЕ

по делу № 1-00-468/77-19 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

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

рассмотрев жалобу ООО «КЭС» (далее также — Заявитель, Общество) на действия АО «РЖДстрой» (далее также — Заказчик) при проведении предварительных квалификационных отборов с реестровыми номерами 31907478263, 31907477801, 31907477703, 31907477177, 31907477410 (далее также — Отборы),

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 Отборов.

По мнению Заявителя, нарушение его прав и законных интересов со стороны Заказчика выразилось в установлении неправомерных требований в документации о закупке.

Проанализировав заявленные доводы, Комиссия приходит к выводу о возможности рассмотрения указанной жалобы в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, учитывая требования, установленные частью 10 статьи 3 Федерального закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закона о закупках).

Проверив обоснованность доводов, приведенных в жалобе, в возражениях на нее и в выступлениях присутствовавших в заседании представителей участвующих в деле лиц, изучив материалы дела, Комиссией установлено следующее.

Положение о закупке товаров, работ, услуг Заказчика в редакции, действующей на момент объявления закупок (далее также — Положение о закупках), размещено на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (далее — Официальный сайт).

Согласно пункту 1.3.2 документации о закупке с реестровым № 31907478263 участник должен иметь среднегодовой опыт по фактически выполненным работам по строительству и/или реконструкции и/или капитальному ремонту искусственных сооружений (мостов, железнодорожных путепроводов, виадуков, эстакад, водопропускных труб, пешеходных мостов) на объектах железнодорожной инфраструктуры в период 2015-2018 гг., стоимость которых составляет не менее 20% от ориентировочной среднегодовой стоимости работ в 2019-2021 гг. (указанной в Приложении № 2 к документации о закупке).

Согласно пункту 1.3.2 документации о закупке с реестровым № 31907477177 участник должен иметь среднегодовой опыт по фактически

выполненным работам по строительству и/или реконструкции и/или модернизации и/или техническому перевооружению и/или капитальному ремонту объектов электрификации, энергоснабжения на объектах железнодорожной инфраструктуры в период 2015-2018 гг., стоимость которых составляет не менее 20% от ориентировочной среднегодовой стоимости работ в 2019-2021 гг. (указанной в Приложении № 2 к документации о закупке).

Согласно пункту 1.3.2 документации о закупке с реестровым № 31907477410 участник должен иметь среднегодовой опыт по фактически выполненным работам по строительству и/или реконструкции и/или капитальному ремонту объектов промышленного и/или гражданского назначения и/или строительству и/или реконструкции и/или капитальному ремонту инженерных и/или слаботочных сетей и/или коммуникаций на объектах железнодорожной инфраструктуры в период 2015-2018 гг., стоимость которых составляет не менее 20% от ориентировочной среднегодовой стоимости работ в 2019-2021 гг. (указанной в Приложении № 2 к документации о закупке).

Согласно пункту 1.3.2 документации о закупке с реестровым № 31907477801 участник должен иметь среднегодовой опыт по фактически выполненным работам при выполнении комплекса работ при строительстве вторых путей и/или реконструкции станционных путей и/или развитии железнодорожных узлов и/или сортировочных станций и/или строительству и/или реконструкции и/или капитальному ремонту земляного полотна железных дорог на объектах железнодорожной инфраструктуры в период 2015-2018 гг., стоимость которых составляет не менее 20% от ориентировочной среднегодовой стоимости работ в 2019-2021 гг. (указанной в Приложении № 2 к документации о закупке).

Согласно пункту 1.3.2 документации о закупке с реестровым № 31907477703 участник должен иметь среднегодовой опыт по фактически выполненным работам строительно-монтажным работам при внедрении устройств безопасности движения железнодорожного транспорта (в том числе: монтаж приборов безопасности на локомотивах, установка КТСМ, САУТ, УЗП, ДГА) и/или строительству и/или реконструкции и/или капитальному ремонту устройств и/или сетей связи на объектах железнодорожной инфраструктуры в период 2015-2018 гг., стоимость которых составляет не менее 20% от ориентировочной среднегодовой стоимости работ в 2019-2021 гг. (указанной в Приложении № 2 к документации о закупке).

При этом в Техническом задании (Приложение № 2) документаций о закупке представлены уточняющие характеристики требуемых работ.

Заявитель в своей жалобе указывает, что требование по представлению опыта по таким работам исключительно на объектах железнодорожной инфраструктуры ограничивает конкуренцию между участниками, так как, по его мнению, данные виды работ аналогично выполняются на объектах электроэнергетики, нефтегазового комплекса, дорожного строительства и городской инфраструктуры (в том числе в случае пересечения работ по данным объектам с объектами железнодорожной инфраструктуры). Наличие опыта работ на иных, отличных от железнодорожной инфраструктуры, объектах не может свидетельствовать об отсутствии навыков выполнения работ и знаний нормативных правовых актов, регламентирующих процесс строительства.

Таким образом, Заказчик, как указывает в своей жалобе Заявитель, устанавливая требование о наличии опыта работ на объектах железнодорожной инфраструктуры за период 2015-2019 гг., создает преимущественные условия ряду компаний, которые в течение последних пяти лет выполняли строительно-монтажные работы (включая ремонт) на объектах ОАО «РЖД».

Комиссия, заслушав возражения Заказчика, оценив представленные документы и сведения в их совокупности и взаимосвязи, установила следующее.

В соответствии с подпунктом 26 пункта 12 Положения о закупках предварительный квалификационный отбор – это оценка соответствия поставщиков, исполнителей, подрядчиков предъявляемым требованиям, проводимая до подачи заявок с технико-коммерческими предложениями и не влекущая за собой обязательств заключения договора по ее итогам.

Пунктом 142 Положения о закупках установлено, что квалификационная документация должна содержать в себе, в том числе иную информацию (при необходимости).

Согласно пункту 143 Положения о закупках при проведении предварительного квалификационного отбора квалификационная заявка на участие в предварительном квалификационном отборе должна содержать информацию и документы (при наличии соответствующих требований в квалификационной документации), в частности, информацию и документы о квалификации участника (подпункт «б» пункта 143 Положения о закупках). Кроме того, в квалификационной документации могут устанавливаться иные требования к составу документов и информации, включаемых в квалификационную заявку.

Пунктом 214 Положения о закупках установлено, что в документации в конкурентной закупке могут устанавливаться иные единые требования к участникам, в том числе квалификационные требования (в зависимости от технических, технологических, функциональных (потребительских) характеристик товаров, работ, услуг), требования, предъявляемые к их безопасности, и/или иные показатели, связанные с определением соответствия участника специальным требованиям, предъявляемым законодательством Российской Федерации, нормативными документами заказчика к поставщикам (исполнителям, подрядчикам). Указанные требования устанавливаются в документации о конкурентной закупке и предусматривают:

а) наличие:

- финансовых ресурсов для исполнения договора;
- на праве собственности или ином законном основании оборудования и/или других материально-технических ресурсов, необходимых для исполнения договора;
- опыта осуществления поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг по предмету закупки, стоимость которых составляет не менее чем 20 процентов начальной (максимальной) цены договора (цены лота), указанной в извещении, документации о конкурентной закупке. При этом учитывается стоимость всех поставленных, выполненных, оказанных участником (с учетом

правопреемственности) товаров, работ, услуг (по выбору участника) по предмету закупки;

- деловой репутации;
- необходимого количества специалистов и иных работников определенного уровня квалификации для исполнения договора;
 - б) соответствие участников специальным требованиям, установленным законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом договора.

В соответствии с квалификационной документацией предварительных квалификационных отборов с реестровыми № 31907478263, 31907477801, 31907477703, 31907477177, 31907477410 в качестве квалификационных требований устанавливались требования, указанные в пункте 1.3.2 документации о закупке.

При этом в подтверждение опыта выполнения работ участник в составе заявки представляет:

- документ по форме 3.3 приложения №3 квалификационной документации о наличии опыта, указанного в пункте 1.3.2 квалификационной документации;
- и
- договоры на выполнение работ с контрагентами, подтверждающие наличие у участника указанного в документе по форме 3.3 приложения №3 квалификационной документации о наличии опыта (представляются все листы договоров со всеми приложениями);
- и
- акты о выполнении работ (по форме КС-2);
- и
- копии документов, подтверждающих правопреемство в случае предоставления в подтверждение опыта договоров, заключаемых иными лицами, не являющимися участниками закупки (договор о правопреемстве организации, передаточный акт и др.).

В пункте 1.4. квалификационной документации указывалось, что «сведения о наименовании закупаемых работ, их ориентировочном среднегодовом объеме, ориентировочной среднегодовой стоимости работ, нормативных документах, согласно которым установлены требования, технических и функциональных характеристиках работы, требования к их безопасности, качеству, к результатам, иные требования, связанные с определением соответствия выполняемой работы потребностям заказчика, место, условия и сроки выполнения работ, период действия предварительного квалификационного отбора изложены в техническом задании, являющемся приложением № 2 квалификационной документации».

Представители Заказчика пояснили, что при установлении вышеперечисленных

требований в квалификационной документации Заказчик руководствовался Положением о закупках, что соответствует требованиям части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Право Заказчика самостоятельно определять требования к участникам закупки и перечень документов, представляемых участниками закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям, установлено пунктом 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Комиссия отмечает, что потребности Заказчика являются определяющим фактором при установлении им соответствующих требований. При этом требования к предмету и участникам закупки могут измеряться как по стоимостным, так и не по стоимостным критериям. Ни Гражданский кодекс Российской Федерации, ни Закон о закупках не содержат закрытого перечня требований, которые могут предъявляться к участникам и предмету закупки, либо прямого запрета на применение к ним какого-либо требования.

Заказчик должен определять их в соответствии с основными целями Закона о закупках, в том числе создавая условия для своевременного и полного удовлетворения своих потребностей в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективного использования денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений (часть 1 статьи 1 Закона о закупках).

Вместе с тем наличие опыта по предмету каждого квалификационного отбора с реестровыми номерами 31907478263, 31907477801, 31907477703, 31907477177, 31907477410 позволяет определить компетентность участника по осуществлению профессиональной деятельности с учетом требуемого уровня сложности и масштаба. Стоит отметить, что в соответствии с подпунктом 7 части 1 статьи 48.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации объекты капитального строительства инфраструктуры железнодорожного транспорта отнесены к особо опасным и технически сложным объектам.

Таким образом, наличие опыта напрямую влияет на качество, трудоемкость, стоимость и сроки выполнения работ на особо опасных и технически сложных объектах.

Из возражений представителей Заказчика следует, что наличие опыта по каждому квалификационному отбору с реестровыми номерами 31907478263, 31907477801, 31907477703, 31907477177, 31907477410 подтверждает в первую очередь:

1.

1. Компетентность участника по осуществлению работ минимально требуемого уровня сложности и масштаба, соответствующего актуальным данным.
2. Свидетельствует о том, что участник и в настоящее время обладает достаточными производственными ресурсами и материальной базой,

которые необходимы для выполнения работ.

3. Подтверждает постоянную деятельность участника по предмету квалификационного отбора, так как каждый из них связан с повышенной опасностью и риском причинения вреда физическим / юридическим лицам.
4. Участники, имеющие опыт выполнения работ по предмету квалификационного отбора, подтверждают свое стабильное положение на рынке, отсутствие «чувствительности» к кризису, что в свою очередь исключает неблагоприятные последствия для АО «РЖДстрой» и, главное, для ОАО «РЖД», которое является заказчиком выполняемых работ.

Таким образом, наличие указанного опыта участника по каждому из квалификационных отборов исключает риск, связанный с выполнением работ ненадлежащего качества на объектах инфраструктуры стратегического предприятия, которые могут спровоцировать возникновение продолжительных технических сбоев и нарушения железнодорожного сообщения.

Согласно Уставу железнодорожного транспорта Российской Федерации (Федеральный закон от 10.01.2003 № 18-ФЗ) инфраструктура железнодорожного транспорта – транспортная инфраструктура, включающая в себя железнодорожные пути общего пользования и другие сооружения, железнодорожные станции, устройства электроснабжения, сети связи, системы сигнализации, централизации и блокировки, информационные комплексы, систему управления движением и иные обеспечивающие функционирование инфраструктуры здания, строения, сооружения, устройства и оборудование. Всё вышеуказанное оборудование должно содержаться в исправном состоянии, ответственными за содержание и исправное техническое состояние инфраструктуры железнодорожного транспорта являются владельцы такой инфраструктуры.

Сооружения, устройства, механизмы, оборудование железнодорожного транспорта, используемые для организации перевозочного процесса, должны соответствовать техническим регламентам, нормам и правилам, регулирующим отдельные вопросы эксплуатации железнодорожного транспорта, требованиям безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, сохранности перевозимых грузов, охраны труда, экологической и пожарной безопасности, санитарным нормам и законодательству Российской Федерации об охране окружающей среды, а также Правилам технической эксплуатации железных дорог Российской Федерации.

Таким образом, как указывают представители Заказчика, требование к участникам сформулировано таким образом, чтобы соблюдался баланс интересов как участников, так и Заказчика с учетом существенной сложности планируемых к производству заказчиком работ и их большой, в том числе общественной, важности.

Комиссия, изучив представленные материалы к делу и сведения, установила, что закупки со схожим предметом проводятся не только АО «РЖДстрой», но и также и ОАО «РЖД», ОАО «АК» «Железные дороги Якутии», ОАО «Ямальская железнодорожная компания», ОАО «Норильская горная компания», ООО

«Газпромтранс», которые также являются владельцами инфраструктур железнодорожного транспорта.

В этой связи, довод Заявителя о возможности выполнения работ при наличии опыта работ на иных, отличных от железнодорожной инфраструктуры, объектах и создании преимущественных условий другим участникам закупки не нашел своего подтверждения.

Таким образом, Заявитель не представил доказательств, свидетельствующих об обоснованности довода жалобы.

Также в своей жалобе Заявитель указывает на пункты 1.1 и 1.2 Приложения № 1 (система оценки) квалификационной документации, согласно которым участники закупки получают максимальные баллы при предоставлении сведений об объеме работ, выполненных на объектах железнодорожной инфраструктуры.

По мнению Заявителя, оценочные требования Заказчика применяются не в равной степени ко всем участникам закупки и создают заранее преимущественные условия другим участникам.

В соответствии с частью 6 статьи 3 Закона о закупках заказчик определяет требования к участникам закупки в документации о конкурентной закупке в соответствии с положением о закупке. 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.

Пунктом 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках установлено право заказчика самостоятельно определять требования к участникам закупки и перечень документов, представляемых участниками закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям.

Представители Заказчика пояснили, что квалификационных документациях каждого квалификационного отбора с реестровыми номерами 31907478263, 31907477801, 31907477703, 31907477177, 31907477410 в качестве квалификационных требований к участникам устанавливается, в частности, наличие необходимого опыта выполнения работ на объектах железнодорожной инфраструктуры.

Таким образом, в совокупности с возражениями представителей Заказчика по первому доводу, Комиссия не находит оснований для признания довода Заявителя о создании преимущественных условий другим участникам закупки обоснованным.

Также в своей жалобе Заявитель указывает на неправомерность установления Заказчиком возможности направления дополнительных запросов относительно состава заявок участников у неопределенных третьих лиц и разъяснений заявок от самих участников после даты окончания подачи заявок.

В соответствии с пунктом 3.9.8 Квалификационных документаций Заказчик вправе до подведения итогов предварительного квалификационного отбора в письменной форме запросить у участников отбора информацию и документы, необходимые для подтверждения соответствия участника, товаров, работ, услуг, предлагаемых в соответствии с квалификационной заявкой такого участника, предъявляемым требованиям, изложенным в квалификационной документации. При этом не допускается изменение и(или) дополнение квалификационных заявок участников.

В силу пункта 3.9.9. Квалификационных документаций Заказчик вправе до подведения итогов предварительного квалификационного отбора в письменной форме запросить у государственных и иных учреждений, юридических и физических лиц информацию и документы, необходимые для подтверждения достоверности сведений, представленных в составе квалификационной заявки, а также для подтверждения соответствия участника, предлагаемых им товаров, работ, услуг, требованиям квалификационной документации.

Условие, допускающее возможность заказчика запросить у участников документы и информацию в подтверждение соответствия участника и предлагаемых им товаров/работ/услуг требованиям документации предусмотрено, что также не противоречит Положению о закупке (пункт 219) и аналогичному условию в Положении о закупках ОАО «РЖД».

Представители Заказчика пояснили, что целью установления вышеуказанной возможности для Заказчика является необходимость в случае выявления в заявке участника неточностей, ошибок или противоречий уточнить информацию путем получения от участника документов, необходимых для подтверждения соответствия участника, товаров, работ, услуг, предлагаемых участником закупки, требованиям документации.

Такое условие не может приводить к ограничению конкуренции, а наоборот, ее поддерживает, поскольку позволяет заказчику не отклонять участника, допустившего неточности, ошибки или противоречия в составе документов заявки, а допустить его в случае предоставления им необходимых разъяснений, уточняющих сведения, содержащиеся в заявке, не изменяя и не дополняя ее содержание.

Сам по себе факт наличия права запросить определенные документы и информацию не является нарушением, поскольку не затрагивает права и законные интересы участников закупки. Установление факта нарушения возможно, например, в случае, если реализация данного права повлекла неправомерный допуск кого-либо из участников, чего в рассматриваемых квалификационных отборах не установлено.

Из возражений Заказчика следует, что Заказчик, осуществляя деятельность на объектах железнодорожной инфраструктуры, отвечает перед ОАО «РЖД» в рамках своей ответственности, в том числе, за безопасность третьих лиц при выполнении работ, обязано предпринять все возможные меры по недопущению причинения вреда и возмещению убытков неблагонадежными исполнителями по договорам в результате предоставления недостоверных сведений в составе заявок.

С учетом изложенного Комиссия не усматривает в действиях Заказчика

нарушения действующего законодательства, а Заявителем обратного не доказано, в связи с чем жалоба признается необоснованной.

Руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «КЭС» (ИНН: 7708802332) на действия АО «РЖДстрой» (ИНН: 7708587205) при проведении Отборов необоснованной.
2. Снять ограничения, наложенные письмом Московского УФАС России от 27.02.2019 № ПО/8912/19.

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