

Резолютивная часть решения оглашена - 14 октября 2022 года г. Кострома

Решение в полном объеме изготовлено - 19 октября 2022 года

Комиссия Костромского УФАС России по контролю в сфере закупок (далее – Комиссия Костромского УФАС России; Комиссия) в составе:

Председатель
Комиссии: Ревельцев О.В.;

Члены
Комиссии: Пугачева А.В.;
Козырев И.В.,

при ведении аудиозаписи заседания, в присутствии представителей от муниципального унитарного предприятия города Костромы «Городские сети» (далее – Заказчик; МУП г. Костромы «Городские сети») и представителей от общества с ограниченной ответственностью «Поток» (далее – Заявитель; ООО «Поток»), рассмотрев жалобу Заявителя на действия Заказчика при проведении закупки № 32211692013 «Выполнение работ по строительству автоматизированной котельной по адресу: г. Кострома, ул. Беленогова, в районе дома 18», в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закон о закупках) целями регулирования настоящего Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, указанных в части 2 настоящей статьи (далее - заказчики), в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг (далее также - закупка) для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Общие принципы и основные положения закупки товаров, работ, услуг установлены в статье 3 Закона о закупках.

В силу части 10 статьи 3 Закона о закупках, любой участник закупки вправе

обжаловать в антимонопольном органе в порядке, установленном статьей 18.1 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции", с учетом особенностей, установленных настоящей статьей, действия (бездействие) заказчика, комиссии по осуществлению закупок, оператора электронной площадки при закупке товаров, работ, услуг, если такие действия (бездействие) нарушают права и законные интересы участника закупки. Обжалование осуществляется в следующих случаях:

- 1) 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;
- 2) нарушение оператором электронной площадки при осуществлении закупки товаров, работ, услуг требований, установленных настоящим Федеральным законом;
- 3) неразмещение в единой информационной системе положения о закупке, изменений, внесенных в указанное положение, информации о закупке, информации и документов о договорах, заключенных заказчиками по результатам закупки, а также иной информации, подлежащей в соответствии с настоящим Федеральным законом размещению в единой информационной системе, или нарушение сроков такого размещения;
- 4) предъявление к участникам закупки требований, не предусмотренных документацией о конкурентной закупке;
- 5) осуществление заказчиками закупки товаров, работ, услуг в отсутствие утвержденного и размещенного в единой информационной системе положения о закупке и без применения положений Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", предусмотренных частью 8.1 настоящей статьи, частью 5 статьи 8 настоящего Федерального закона, включая нарушение порядка применения указанных положений;
- 6) неразмещение в единой информационной системе информации или размещение недостоверной информации о годовом объеме закупки, которую заказчики обязаны осуществить у субъектов малого и среднего предпринимательства.

Таким образом, полномочия антимонопольного органа по принятию мер реагирования в отношении закупок, осуществляемых в рамках Закона о закупках, ограничены.

Согласно части 13 статьи 3 Закона о закупках рассмотрение жалобы антимонопольным органом должно ограничиваться только доводами, составляющими предмет обжалования.

В силу статьи 6 Закона о закупках контроль за соблюдением требований названного Федерального закона осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции в

соответствии с правилами настоящей статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов или 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 июля 2011 года № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц", 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 4 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, обжалование действий (бездействия) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии в антимонопольный орган в порядке, установленном настоящей статьей, допускается не позднее десяти дней со дня подведения итогов торгов либо в случае, если предусмотрено размещение результатов торгов на сайте в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", со дня такого размещения, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Согласно материалам дела, 14.09.2022 г. на официальном сайте в сети Интернет <http://www.zakupki.gov.ru> в единой информационной системе в сфере закупок (далее - ЕИС) размещено извещение о закупке на выполнение работ по строительству автоматизированной котельной по адресу: г. Кострома, ул. Беленогова, в районе дома 18 (закупка № 32211692013). Начальная (максимальная) цена договора: 36 982 774,80 руб.

Способ размещения закупки - аукцион в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства. Заказчик: МУП г. Костромы «Городские сети».

В адрес Костромское УФАС России поступила жалоба ООО «Поток». В своей жалобе Заявитель обжалует действия Заказчика. Заказчик предъявил к участнику закупки требования нарушающие Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закон о закупках) при проведении закупки.

В п. 18 Информационной карты установлены дополнительные требования к участникам, а именно: «наличие инженерно-технического персонала в количестве не менее 4 (четырёх) человек (подтверждается копиями трудовых договоров, дипломов об образовании), каждый из которых аттестован органами Ростехнадзора по категориям А.1, Б.7.1, Б.8.1, Б.8.2, Б.8.3, Б.8.6 (подтверждается копиями трудовых договоров, протоколами аттестационной комиссий или удостоверений об аттестации)».

Подпункт	Наименование области аттестации	Шифр области аттестации
Общие требования промышленной безопасности		
1	Основы промышленной безопасности	А.1

Требования промышленной безопасности на объектах газораспределения и газопотребления		
53	Эксплуатация сетей газораспределения и газопотребления	Б.7.1
Требования промышленной безопасности к оборудованию, работающему под давлением		
57	Эксплуатация опасных производственных объектов, на которых используются котлы (паровые, водогрейные, электрические, а также с органическими и неорганическими теплоносителями)	Б.8.1
58	Эксплуатация опасных производственных объектов, на которых используются трубопроводы пара и горячей воды	Б.8.2
59	Эксплуатация опасных производственных объектов, на которых используются сосуды, работающие под избыточным давлением	Б.8.3
62	Проектирование, строительство, реконструкция, капитальный ремонт и техническое перевооружение опасных производственных объектов, изготовление, монтаж (демонтаж), наладка, обслуживание и ремонт (реконструкция) оборудования, работающего под избыточным давлением, применяемого на опасных производственных объектах	Б.8.6

Согласно п. 21 Информационной карты Документации в составе заявки участник должен приложить - документы, подтверждающие аттестацию инженерно-технических работников, осуществляющих профессиональную деятельность, предусмотренную п.1 ст 14.1 ФЗ-116 «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», п.2 ПП РФ от 25.10.2019 №1365 «О подготовке и об аттестации в области промышленной безопасности, по вопросам безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики.

Таким образом, если инженерно-технический персонал участник не имеет аттестации органов Ростехнадзора по категориям А.1, Б.7.1, Б.8.1, Б.8.2, Б.8.3, Б.8.6 его заявка подлежит отклонению.

Заявитель считает, что данные требования Заказчик установил неправомерно. Для выполнения работ по строительству автоматизированной котельной данные требования к сотрудникам не устанавливаются.

Кроме того, в данной процедуре Заказчик должен был установить требования согласно ч. 2 ст. 52 и ч. 1 ст. 55.8 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (далее – «ГрК РФ»), а именно о том, что участник должен быть членом саморегулируемой организации в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства в связи с тем, что данная закупка проводится на строительство объекта капитального строительства, а начальная максимальная цена договора

превышает 10000000,00 руб. (десять миллионов рублей) (ч. 2.1 ст. 52 ГрК РФ). Данные требования заказчиком в документации не установлены.

По мнению Заявителя, вышеуказанные действия Заказчика, Организатора торгов, установивших неправомерные требования, ограничивают количество участников закупки, противоречат пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках и нарушают пункт 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Заявитель просит признать жалобу обоснованной и обязать заказчика привести документацию о закупке в соответствии с законодательством.

Заказчик с доводами жалобы не согласился, представили письменные пояснения по существу жалобы, просят признать жалобу необоснованной.

В своих пояснениях Заказчик сообщает, что объектом закупки является выполнение работ по строительству автоматизированной котельной по адресу: г. Кострома, ул. Беленогова, в районе дома 18, которая в свою очередь, согласно проектным решениям, ввиду использования в качестве топлива воспламеняющегося вещества - природного газа под давлением 0,025 МПа в соответствии с положениями Федерального закона №116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» попадает под критерии опасного производственного объекта. В свою очередь, в соответствии с пунктом статьи 14.1 Федерального закона №116-ФЗ работники осуществляющие профессиональную деятельность, связанную со строительством опасного производственного объекта, а также монтажом и наладкой технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте (далее - работники), в целях поддержания уровня квалификации и подтверждения знания требований промышленной безопасности обязаны не реже одного раза в пять лет получать дополнительное профессиональное образование в области промышленной безопасности и проходить аттестацию в области промышленной безопасности. Категории таких работников определяются Правительством Российской Федерации.

Согласно проектной документации, которая являлась приложением к закупочной документации и была размещена на электронной площадке в полном объеме, на Объекте предусматривается использование в качестве топлива воспламеняющегося вещества - природного газа под давлением 0,025 МПа.

В соответствии с п.6 «Требований к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов», утверждённых приказом Ростехнадзора № 471 от 30.11.2020 г. (далее Требования), отнесение объектов к опасным производственным объектам осуществляется эксплуатирующей организации на основании проведения их идентификации в соответствии с Требованиями.

На основании п.7-8 Требования МУП «Городские сети», как эксплуатирующей организацией, был проведен анализ проектной документации и выявлены все признаки опасности на объекте и учтены осуществляемые технологические процессы.

В результате данных действиями нами было установлено, что планируемый к строительству объект в силу осуществления на нем определенных технологических

процессов обладает признаками опасности, указанными в приложении 1 к Федеральному закону № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и в соответствии с приложением 2 этого же закона относится к опасным производственным объектам III класса опасности.

Кроме того, необходимо отметить что в соответствии с п. 10 Требований опасным производственным объектом не является отдельный механизм, оборудование (техническое устройство), емкость с опасным веществом, сосуд под избыточным давлением. Опасным производственным объектом является определенная площадка производства (в нашем случае автоматизированная котельная), на которой при осуществлении определенного вида деятельности применяется то или иное техническое устройство, есть обращение опасного вещества или горючей пыли.

Таким образом было установлено, что автоматизированная котельная является опасным производственным объектом III класса опасности, следовательно, к работам по ее строительству должны применяться требования пункта 1 статьи 14.1 Федерального закона № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», а именно: работники, осуществляющие профессиональную деятельность, связанную со строительством обязаны проходить аттестацию в области промышленной безопасности.

Категории работников, обязанных проходить аттестацию в области промышленной безопасности, указаны в постановлении Правительства № 1365 от 25.10.2019 г. «О подготовке и аттестации в области промышленной безопасности». Согласно пункта 2 данного Постановления аттестацию проходят работники следующих категорий:

- а) Руководители организаций, осуществляющих строительство опасных производственных объектов, а также монтаж, наладку технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах;
- б) Должностные лица, на которых возложены функции по осуществлению производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасных производственных объектах;
- в) инженерно-технические работники, осуществляющие профессиональную деятельность, предусмотренную пунктом 1 статьи 14.1 Федерального закона № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»;

Кроме того, согласно пункта 1 данного Постановления вышеуказанные работники обязаны получать дополнительное профессиональное образование в области промышленной безопасности.

Таким образом, исходя из норм положений Постановления Правительства № 1365 от 25.10.2019 г. следует, что все инженерно-технические работники организации, осуществляющие профессиональную деятельность, связанную со строительством опасных производственных объектов, а также руководитель организации и должностное лицо, на которого возложены функции производственного контроля, обязаны получать дополнительное профессиональное образование и проходить аттестацию в области промышленной безопасности.

В связи с изложенным выше требование о наличии в организации,

предполагающей выполнять работы по строительству опасного производственного объекта, 4-х человек, аттестованных в области промышленной безопасности, не является избыточным, а наоборот минимально допустимым.

В отношении довода ООО «Поток» о не включении в аукционную документацию требования о наличии свидетельства членства в СРО, Заказчик сообщил, что такие действия не ограничивали конкуренцию при размещении заказа, т.к. в заявке мог участвовать более широкий круг лиц. При этом, в ходе составления аукционной документации по строительству ОПО, в приоритете решаемых нами задач были условия о соблюдении требований промышленной безопасности и ответственность за невыполнение требований в области промышленной безопасности. Кроме того, организации, ответственно подходящие к соблюдению требований Федерального закона № 116 - ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – ФЗ № 116) как правило имеют свидетельство о членстве в СРО.

Комиссия Костромского УФАС России, рассмотрев довод жалобы, изучив представленные материалы и документы, нормативные правовые акты приходит к следующим выводам.

Согласно ч. 1 ст. 14.1 ФЗ № 116 работники, в том числе руководители организаций, осуществляющие профессиональную деятельность, связанную с проектированием, строительством, эксплуатацией, реконструкцией, капитальным ремонтом, техническим перевооружением, консервацией и ликвидацией опасного производственного объекта, а также изготовлением, монтажом, наладкой, обслуживанием и ремонтом технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте (далее - работники), в целях поддержания уровня квалификации и подтверждения знания требований промышленной безопасности обязаны не реже одного раза в пять лет получать дополнительное профессиональное образование в области промышленной безопасности и проходить аттестацию в области промышленной безопасности. Категории таких работников определяются Правительством Российской Федерации.

Ст. 1 Постановление Правительства РФ от 25.10.2019 N 1365 (ред. от 28.04.2022) "О подготовке и об аттестации в области промышленной безопасности, по вопросам безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики" (далее – Постановления Правительства № 1365) определены следующие категории работников, в том числе руководителей организаций, осуществляющих профессиональную деятельность, связанную с проектированием, строительством, эксплуатацией, реконструкцией, капитальным ремонтом, техническим перевооружением, консервацией и ликвидацией опасного производственного объекта, а также с изготовлением, монтажом, наладкой, обслуживанием и ремонтом технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, обязанных получать дополнительное профессиональное образование в области промышленной безопасности:

работники, ответственные за осуществление производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности организациями, эксплуатирующими опасные производственные объекты;

работники, являющиеся членами аттестационных комиссий организаций, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности;

работники, являющиеся специалистами, осуществляющими авторский надзор в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта, технического перевооружения, консервации и ликвидации опасных производственных объектов;

работники, осуществляющие функции строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта опасных производственных объектов.

Исходя из смысла приведенных норм следует, что требуемый при выполнении работ инженерно-технический персонал не подпадает под категории, установленные Постановлением Правительства № 1365. Также персонал не относится к работникам осуществляющий производственный контроль, авторский надзор, строительный контроль, не являются членами аттестационных комиссий.

На основании вышеизложенного довод об установлении Заказчиком избыточных дополнительных требований к участникам является обоснованным.

Из довода жалобы Заявителя следует, что закупочная документация, сформированная Заказчиком не соответствует требованиям действующего законодательства РФ, а именно ее содержанием не установлено, что участник должен являться членом саморегулируемой организации (далее - СРО).

Согласно п. 17 Информационной карты Документации к участникам закупки предъявляются следующие единые обязательные требования, в том числе, соответствие требованиям, устанавливаемым законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, являющихся предметом закупок (в случаях, установленных в конкретной закупочной документации).

На основании абзаца 3 части 1 статьи 49 ГК РФ в случаях, предусмотренных законом, юридическое лицо может заниматься отдельными видами деятельности только на основании специального разрешения (лицензии), членства в саморегулируемой организации или выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду работ.

Начальная (максимальная) цена договора составляет 36 982 774 (Тридцать шесть миллионов девятьсот восемьдесят две тысячи семьсот семьдесят четыре) руб. 80 коп..

Соответственно, исходя из требований закупочной документации и начальной (максимальной) цены договора все участники, подавшие заявки на участие в закупке соответствуют тем требованиям, которые установлены в закупочной документации

Следовательно, и в действиях закупочной комиссии не усматривается нарушений по необоснованному допуску участников к закупке.

Однако, Комиссией Костромского УФАС России установлены нарушения в действиях Заказчика при составлении и утверждении закупочной документации, которые выражаются в следующем.

В силу части 2 и 2.1 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - ГрК РФ) работы по договорам о строительстве, реконструкции,

капитальном ремонте объектов капитального строительства, заключенным с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, региональным оператором (далее также - договор строительного подряда), должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, которые являются членами саморегулируемых организаций в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, если иное не установлено настоящей статьей. Выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства по таким договорам обеспечивается специалистами по организации строительства (главными инженерами проектов). Работы по договорам о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, заключенным с иными лицами, могут выполняться индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, не являющимися членами таких саморегулируемых организаций. Индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, не являющиеся членами саморегулируемых организаций в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, могут выполнять работы по договорам строительного подряда, заключенным с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, региональным оператором, в случае, если размер обязательств по каждому из таких договоров не превышает десяти миллионов рублей.

Частью 1 статьи 55.8 Градостроительного кодекса Российской Федерации установлено, что индивидуальный предприниматель или юридическое лицо имеет право выполнять инженерные изыскания, осуществлять подготовку проектной документации, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства по договору подряда на выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации, по договору строительного подряда, заключенным с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, или региональным оператором, при условии, что такой индивидуальный предприниматель или такое юридическое лицо является членом соответственно саморегулируемой организации в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, если иное не установлено ГрК РФ.

Автоматизированная котельная по адресу: г. Кострома, ул. Беленогова, в районе дома 18 исходя из сведений проектной документации является объектом капитального строительства.

НМЦ договора рассматриваемой Закупки (36 982 774 руб.) и в силу требований ч. 1 ст. 55.8 и по смыслу ч. 2, 2.1 ст. 52 ГрК РФ, участник Аукциона для заключения договора, являющегося предметом Закупки, должен являться членом саморегулируемой организации.

При этом согласно пункту 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках и пп. к п. 9.2.12. Положения о закупке товаров, работ, услуг для нужд муниципального унитарного предприятия города Костромы «Городские сети» (далее - Положения о закупке) в документации о конкурентной закупке должны быть указаны, в том числе требования к участникам такой закупки.

Таким образом, пп. з п. 17 Информационной карты, предписывает участникам Закупки соответствовать требованиям действующего законодательства РФ - обладать членством в СРО, однако такое требование прямо не установлено закупочной документацией, что нарушает п. 9 ч. 10 ст. 4 Закона о закупках и пп. к п. 9.2.12. Положения о закупках.

На основании вышеизложенного довод об отсутствии в Документации требования о наличии членства в СРО является обоснованным.

Комиссия приходит к выводу, что действия Заказчика нарушают положения пункта 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

На основании вышеизложенного, в соответствии с частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия Костромского УФАС России по контролю в сфере закупок,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Поток» на действия Заказчика о закупке № 32211692013 «Выполнение работ по строительству автоматизированной котельной по адресу: г. Кострома, ул. Беленогова, в районе дома 18» обоснованной.

2. Признать в действиях Заказчика нарушение п. 9 ч. 10 ст. 4 Закон о закупках.

3. Выдать Заказчику, Комиссии по осуществлению закупок обязательное для исполнения предписание об исправлении допущенных нарушений, отмены сформированных протоколов, внесения в извещение о проведении закупки и дальнейшего проведения закупки в соответствии с действующим законодательством и настоящим решением.

4. Рассмотреть вопрос о привлечении виновных должностных лиц к административной ответственности.

Решение может быть обжаловано заинтересованным лицом в арбитражный суд в течение трех месяцев в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.