

## **РЕШЕНИЕ**

**по делу № 077/07/00-4431/2022 о нарушении**

**процедуры торгов и порядка заключения договоров**

**24.03.2022 г. Москва**

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

при участии посредством видеоконференцсвязи представителей ЗАО «Производственное предприятие «Урал», АО «ФПК»,

рассмотрев жалобу ЗАО «Производственное предприятие «Урал» (далее — Заявитель) на действия АО «ФПК» (далее — Заказчик) при проведении открытого конкурса в электронной форме № 30890/ОКЭ-АО «ФПК»/2022/МСК на выполнение работ по ремонту подвагонного оборудования пассажирских вагонов (муфт сцепления мощностью 32кВт) для нужд Московского филиала АО «ФПК» (реестровый № 32211164660, далее — Закупка),

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

### **УСТАНОВИЛА:**

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

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

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

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

**На вопрос Комиссии Заявитель пояснил, что отказывается от рассмотрения жалобы по правилам главы 9 Закона о защите конкуренции и в качестве способа защиты права выбирает рассмотрение своей жалобы по правилам статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.**

**В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам настоящей статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на**

действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, закупочной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов либо в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (в редакции, действующей на дату размещения Положения о закупках) (далее - Закон о закупках), за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно части 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, закупочной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном таким органом, действия (бездействие) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в их числе осуществление заказчиком закупки с нарушением требований настоящего Федерального закона и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в единой информационной системе положении о закупке такого заказчика.

Жалоба Заявителя отвечает требованиям пункта 1 части 10 статьи 3 Закона о закупках.

Согласно доводам жалобы, нарушение со стороны Заказчика при проведении закупочной процедуры выразилось в ненадлежащем формировании технического задания.

Заказчик с доводами жалобы не согласился, представил письменные возражения.

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

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми

**актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее - положение о закупке).**

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

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках Заказчик при осуществлении закупочной процедуры должен руководствоваться принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Согласно пункту 1 части 6.1. статьи 3 Закона о закупках в описании предмета закупки указываются функциональные характеристики (потребительские свойства), технические и качественные характеристики, а также эксплуатационные характеристики (при необходимости) предмета закупки.

Комиссией установлено, что Заказчиком 24.02.2022 в Единой информационной системе в сфере закупок ([www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru)) размещено извещение о проведении Закупки.

Согласно пункту 1.2 части 1 Закупочной документации, предметом Закупки является выполнение работ по ремонту подвагонного оборудования пассажирских вагонов (муфт сцепления мощностью 32кВт) для нужд Московского филиала АО «ФПК».

Пунктом 4 Приложения 1.1 к Закупочной документации «Техническое задание» установлено, что работы выполняются на территории Подрядчика, расположенной в пределах г. Москва и Московской области.

Согласно доводам Заявителя, ЗАО ПП «Урал» и его производственные помещения и оборудование, необходимые для производства работ, территориально расположены в ином субъекте РФ (г. Нижний Тагил Свердловской области), при этом ЗАО ПП «Урал» имеет возможность выполнить своевременно и качественно работы, являющиеся предметом закупки.

Таким образом, по мнению Заявителя, установленное Заказчиком требование к месту выполнения работ является ограничивающим конкуренцию.

В соответствии с частью 5 статьи 3 Закона о закупках участником закупки может быть любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала.

Комиссия отмечает, что территориальное ограничение по возможному расположению потенциальных участников закупки, их обособленных подразделений (филиалов), в том числе мест выполнения работ, в пределах границ определенного региона России без предоставления возможности на участие в процедуре закупки потенциальным участникам, располагающимся в иной

территориальной зоне, но имеющим возможность своевременно и качественно исполнить обязательства по договору, является дискриминационным и необоснованно ограничивающим конкуренцию, что является прямым нарушением требований пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках.

При этом Комиссия обращает внимание, что Техническое задание является неотъемлемой частью Договора, заключаемого по результатам проведения закупочной процедуры, таким образом, установление в Техническом задании подобного требования влечет за собой риск расторжения договора и включение подрядчика в реестр недобросовестных поставщиков.

Доводы Заказчика о том, что указанное требование о местонахождении в Москве и Московской области предъявлено не к Исполнителю, а к базам Заказчика, на которые поставляются муфты отклоняются Комиссией как несостоятельные, поскольку данные выводы не следуют из положений Документации.

Следует отметить, что документация о проведении закупки, являющаяся, по своей сути, офертой, в соответствии с положениями которой впоследствии заключается договор, не должна содержать возможности ее множественного толкования.

Указанная документация должна содержать в себе четкие, исчерпывающие требования к претендентам, подающим заявки на право участия в торгах, что исключает возможность субъективного толкования указанных в заявках предложений заказчиком.

В этой связи представляется возможным сделать вывод о том, что, в целях исключения какого-либо субъективного правоусмотрения при разрешении вопроса о допуске той или иной заявки к участию в закупке, а также недопустимости злоупотребления правом организатору закупки надлежит максимально четко и конкретно сформулировать свои требования относительно формирования подаваемых на участие в закупке заявок. Наличие же в таких требованиях каких-либо разночтений, либо отсутствие в закупочной документации какого-либо требования исключает последующую возможность отклонения заявок со ссылкой на их несоответствие таким требованиям документации.

Названный правовой подход наиболее полно обеспечивает баланс частных и публичных интересов, на необходимость соблюдения которого указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29.03.2011 № 2-П, поскольку направлен на повышенную защиту участника торгов как более слабой стороны в указанных правоотношениях.

Таким образом, Комиссия признает довод Заявителя о неправомерности установления Заказчиком в Техническом задании территориального ограничения места проведения работ обоснованным, а действия Заказчика нарушающими требования пункта 2 части 1 статьи 3, пункта 4 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Заказчиком в пункте 1 Технического задания установлено следующее описание работ, являющихся предметом Закупки:

«Выполнение работ по ремонту подвагонного оборудования пассажирских вагонов (муфт сцепления мощностью 32кВт) для нужд Московского филиала АО «ФПК»

В том числе работы включают в себя:

Выполнение работ по ремонту муфт типа ВБА-32/4 (32 кВт)

Выполнение работ по ремонту муфт типа ЖДМ-003 (32 кВт)

Выполнение работ по ремонту муфт типа МППГ-02 (32 кВт)».

При этом, согласно пункту 2 Технического задания, Заказчиком установлены нормативные документы, согласно которым установлены требования к работам, в том числе:

- Редукторно- карданные приводы генераторов пассажирских вагонов»  
Руководства по ремонту АВ1.0028 КО;

- Муфта упругая МППГ-02 привода подвагонного генератора». Руководство по эксплуатации ПУ 326.00.00.000РЭ, Руководство по ремонту ПУ 326.00.00.000РС.

Технические и функциональные характеристики работы: Ремонт муфт должен производиться путем замены неисправных составных частей и деталей отремонтированными или новыми соответствующего типа, отвечающими требованиям конструкторской документации, техническим условиям и характеристикам упругих муфт типа МППГ-02, ВБА 32/4 и ЖДМ-003 в соответствии с требованиями:

- «Муфта упругая МППГ-02 привода подвагонного генератора». Руководство по эксплуатации ПУ 326.00.00.000РЭ, Руководство по ремонту ПУ 326.00.00.000РС.

Перечень работ, необходимых для проведения ремонта муфт типа МППГ-02:

1. Произвести демонтаж кожуха.
2. Произвести замену резинометаллического элемента.
3. Снять пружинное кольцо.
4. Выпрессовать подшипники с простановочными кольцами.
5. Очистить ступицу и подшипниковую камеру от старой смазки.
6. Промыть кольца, шайбы в керосине или моечном шкафу.
7. Заполнить внутренние полости подшипников смазкой «Буксол» или «ЦИАТИМ-201».
8. Смазать посадочные поверхности под подшипники.
9. Установить новые подшипники.
10. Балансировать муфту динамически при частоте вращения 1500 об/мин.

- «Редукторно- карданные приводы генераторов пассажирских вагонов»  
Руководства по ремонту АВ1.0028 КО.

Перечень работ, необходимых для проведения ремонта муфт типа ВБА 32/4 и ЖДМ-003:

1. Разборка муфты.
2. Очистка элементов муфты.
3. Ремонт/замена кожуха, муфты и их элементов:
  - ремонт бронзовых втулок;
  - ремонт прижима;
  - ремонт лабиринтного кольца;
  - ремонт ступицы.
4. Сборка муфты.
5. Балансировка муфты.
6. Проверка муфты.
7. Окраска муфты.
8. Маркировка муфты.

Согласно доводам жалобы, в пункте 2 Технического задания относительно ремонта муфт типа ВБА 32/4 и ЖДМ-003 в перечне работ не указана замена резинометаллического элемента, которая должна проводиться в соответствии с Руководством по ремонту ЛВ1.0028 КО «Редукторно-карданные приводы генераторов пассажирских вагонов» (далее — Руководство).

Комиссия установила, что указанным Руководством (пп. 5.5.5-5.5.5.6), пооперационно указан процесс проверки и ремонта муфты ВБА 32/4 и ЖДМ-0003.

Пунктом 5.5.5.2.1 Руководства установлено, что при ремонте муфт типа ВБА (WBA-32/4, ЖДМ-0003) предусмотрена замена резинометаллического элемента.

При этом Заказчиком в подпункте 3 перечня работ, необходимых для проведения ремонта муфт типа ВБА 32/4 и ЖДМ-003, установлен исчерпывающий перечень работ по ремонту/замене кожуха, муфты и их элементов: ремонт бронзовых втулок; ремонт прижима; ремонт лабиринтного кольца; ремонт ступицы.

Таким образом, Комиссия приходит к выводу об отсутствии в Техническом задании указания на необходимость замены резинометаллического элемента при ремонте муфт типа ВБА 32/4 и ЖДМ-003, в связи с чем Заказчиком определен конкретный перечень работ в соответствии с потребностью последнего, противоречия в данном случае отсутствуют.

**Одной из целей Закона о закупках является удовлетворение потребностей заказчиков в удовлетворении нужд в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств (ч. 1 ст. 1 Закона о закупках).**

**В связи с изложенным, Комиссия приходит к выводу, что указание Заказчиком в**

**закупочной документации (Техническом задании) перечня работ обусловлены его потребностями, при этом наличие в Руководстве** по ремонту АВ1.0028 КО технологии замены резинометаллического элемента не говорит об обязанности Заказчика включать указанный вид работ в установленный Техническим заданием перечень.

Таким образом, доводы жалобы о неопределенности вида работ в отношении муфт типа ВБА 32/4 и ЖДМ-003 не находят своего фактического подтверждения.

На основании изложенного, Комиссия приходит к выводу о необоснованности доводов жалобы в указанной части.

Относительно довода Заявителя о том, что положения Технического задания не позволяют потенциальному участнику конкурса определить перечень работ, необходимых для проведения ремонта муфт МППГ-02 (с заменой или без замены резинометаллического элемента), Комиссия установила, что в перечне работ, необходимых для проведения ремонта муфт МППГ-02 (подпункт 2), Заказчиком замена резинометаллического элемента указана.

При этом довод Заявителя о том, что Руководством по ремонту ПУ 326.00.00.000РС не предусмотрен процесс ремонта резинометаллического элемента (каркаса), являющегося основой всей конструкции муфты МППГ-02, признается Комиссией как несостоятельный ввиду того, что в пункте 2 Технического задания нет указания на то, что замена резинометаллического элемента должна быть произведена на основании указанного руководства.

Таким образом, доводы жалобы в указанной части Комиссия признает необоснованными.

Вместе с тем, Заявитель указывает, что согласно Техническому заданию, подрядчик должен выполнить работы в соответствии с действующим законодательством РФ и нормативными документами, в том числе, Руководством по ремонту АВ1.0028 КО «Редукторно-карданные приводы генераторов пассажирских вагонов», Руководством по эксплуатации ПУ 326.00.00.000РЭ и Руководством по ремонту ПУ 326.00.00.000РС «Муфта упругая МППГ-02 привода подвагонного генератора», однако, вышеперечисленные документы не являются приложением к конкурсной документации и не является общедоступным. Таким образом, по мнению Заявителя, положения Закупочной документации не позволяют потенциальным участникам закупки оценить свои возможности для участия в закупке.

Заявитель указывает, что правообладателем Руководства по эксплуатации ПУ 326.00.00.000РЭ, Руководства по ремонту ПУ 326.00.00.000РС является ЗАО ПП «Урал», при этом договоров о передаче прав на использование Руководства по ремонту ПУ 326.00.00.000РС, а также на абонентское обслуживание ЗАО ПП «Урал» ни с кем не заключало.

Комиссия установила, что в соответствии с факсограммой АО «ФПК» от 31.07.2020 года № 7255/ФПК, направленной в адрес всех ФПКФЗ (В), при осуществлении конкурентных процедур, проводимых с целью ремонта муфт привода подвагонного генератора, должен быть обеспечен контроль за наличием и размещением в открытом доступе руководящих документов по их ремонту ссылка на которые есть

в конкурсной документации и в соответствии с которыми должны выполняться работы. При невозможности обеспечения вышеуказанных условий должно быть обеспечено разделение аукционного лота на группы по типу муфт.

Комиссия установила, что из содержания пункта 4.1.1 Правил допуска впервые выпускаемого в обращение и эксплуатацию железнодорожного подвижного состава на инфраструктуру ОАО «РЖД», утвержденных Распоряжением ОАО «РЖД» №130р от 24.01.2017 следует вывод о необходимости использования только учтенных копий и проверки на правообладание ремонтной документацией, а также об обязанности заявителя обеспечить абонентское обслуживание предоставленного учтенного комплекта конструкторской документации.

Комиссия установила, что указанное в Закупочной документации Руководство по ремонту ПУ 326.00.00.000РС разрабатывалось и согласовывалось ЗАО ПП «Урал» в рамках разработки и постановки на производство конструкции муфты МППГ-02 в 2014 году и было передано в структуры ОАО «РЖД» и АО «ФПК» с целью его согласования без права передачи третьим лицам.

Заявитель на заседании Комиссии пояснил, что на сегодняшний день ни одна организация не стоит на абонентском обслуживании в ЗАО ПП «Урал» и существующие копии, в том числе в сети интернет, ни при каких обстоятельствах не могут быть актуальными и тем более учтенными.

Таким образом, учитывая, что копии руководства, размещенные в сети интернет, не могут быть актуализированы с учётом последних изменений, внесенных в конструкторскую документацию и стандарты, содержащиеся в руководстве, Комиссия приходит к выводу о том, что в открытом доступе Руководство по ремонту ПУ 326.00.00.000РС отсутствует и что любые ремонтные работы, производимые в соответствии с Руководством по ремонту ПУ 326.00.00.000РС сторонней организацией будут являться контрафактом.

Доказательств обратного Заказчиком не представлено.

Таким образом, Заказчику при невозможности размещения в открытом доступе указанных руководящих документов по ремонту, ссылка на которые есть в конкурсной документации, надлежало выделить выполнение работ в указанной части в отдельный лот, либо сформировать исчерпывающие требования к выполнению указанных работ в самом Техническом задании. Иное не соответствует принципам равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, установленным в пункте 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках.

Вместе с тем, относительно Руководства по ремонту ЛВ1.0028 КО «Редукторно-карданные приводы генераторов пассажирских вагонов» Комиссия также установила, что указанное руководство не является приложением к Закупочной документации.

Заказчик пояснил, что пунктом 4.2.1 Проекта Договора, являющегося приложением № 1.2 к конкурсной документации, установлена обязанность Заказчика, передавать Подрядчику необходимую для выполнения Работ информацию и документацию по акту приема-передачи документации, кроме того, указанное Руководство размещено в открытом доступе в сети Интернет.

При этом Комиссия отмечает, что Закупочная документация не содержит никаких указаний на актуальную редакцию и дату внесения изменений в Руководство по ремонту АВ1.0028 КО, или же ссылку на данный документ.

Частью 6 статьи 3 Закона о закупках установлено, 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.

Таким образом, Комиссия приходит к выводу о том, что отсутствие указания на официальную и актуальную редакцию Руководства по ремонту АВ1.0028 КО влечет для участников закупки неопределенность при формировании технического предложения и потенциальные риски на стадии заключения договора, которые могут выразиться в возникновении необходимости выполнения работ на условиях, не предусмотренных Техническим заданием.

В настоящем случае, установление требования о соответствии выполняемых работ без приложения актуальной версии руководящей документации или ссылки на нее свидетельствует о ненадлежащем формировании Заказчиком Закупочной документации и нарушении пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках.

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

На основании изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1, пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Комиссия

## **РЕШИЛА:**

1. Признать жалобу ЗАО «Производственное предприятие «Урал» (ИНН 6667000261, ОГРН 1026601368970) на действия АО «ФПК» (ИНН 7708709686, ОГРН 1097746772738 ) при проведении Закупки частично обоснованной.
2. Установить в действиях Заказчика нарушения пункта 2 части 1 статьи 3, пункта 4 части 10 статьи 4 Закона о закупках.
3. Выдать Заказчику обязательное для исполнения предписание об устранении допущенных нарушений.