Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю в составе председательствующей временно исполняющая обязанности руководителя Хабаровского УФАС России, членов Комиссии: начальник отдела контроля органов власти Хабаровского УФАС России, ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти Хабаровского УФАС России,

в присутствии представителей:

- ООО «Федеральная проводниковая компания» - о дате, времени и месте рассмотрения уведомлен надлежащим образом, явку представителя либо подключения к видеоконференц-связи, не обеспечил,

- ОАО «РЖД» - по доверенности от 02.09.2020 №ДВОЕТ НЮ-129/Д,

рассмотрев жалобу ООО «Федеральная проводниковая компания» на действия ОАО «Российские железные дороги» (далее – ОАО «РЖД») при проведении аукциона в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства №5043/ОАЭ–ДВОСТ/20 на право заключения договора оказания услуг по обслуживанию служебно-технических вагонов (извещение №32009569673).

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю поступила жалоба ООО «Федеральная проводниковая компания» (далее – ООО «ФПК») на действия ОАО «Российские железные дороги» (далее – ОАО «РЖД») при проведении аукциона в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства № 5043/ОАЭ-ДВОСТ/20 на право заключения договора оказания услуг по обслуживанию служебно-технических вагонов (извещение № 32009569673).

Из жалобы ООО «ФПК» и дополнений к ней следует, что заказчик

неправомерно установил требование о подтверждении в составе заявки на участие в аукционе наличие квалифицированного персонала, тем самым ограничивая круг участников аукциона.

В заседании комиссии Хабаровского УФАС России представитель ОАО «РЖД» с доводами жалобы не согласился по основаниям, изложенным в письменных возражениях от 07.12.2020 №185/ДВост. Дополнительно пояснив, в положении о закупке установлены обязательные требования к участникам, в числе которых содержится требование о необходимом количестве специалистов и иных работников определенного уровня квалификации для исполнения договора. Положением о закупке закреплен перечень документов, представляемых участниками для подтверждения их соответствия установленным требованиям, предусмотренным в документации о конкурентной закупке. В подтверждение наличия квалифицированного персонала участник в составе заявки должен представить документ, подтверждающий прохождение обучения по программе, предусмотренной для проводника пассажирского вагона не ниже 3-го разряда, а также документ, подготовленный по форме сведений о квалифицированном персонале участника, представленной в приложении №1.3 аукционной документации. Требование о наличии квалифицированного персонала обоснованно и правомерно.

Комиссия Хабаровского УФАС, заслушав представителей лиц, участвующих в рассмотрении жалобы, рассмотрев материалы дела, пришла к следующим выводам.

Жалоба рассматривается по правилам статьи 18.1. Федерального закона от 26.07.2006 №135–ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции).

Принятие решения по жалобе ООО «ФПК» Комиссией Хабаровского УФАС России откладывалось до 17.00 «10» декабря 2020 г.

Статьей 18.1. Закона о защите конкуренции установлен порядок обжалования действий (бездействия) 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» (далее - Закон о закупках).

Действия (бездействия) 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 (часть 2 статьи 18.1. Закона о защите конкуренции).

По правилам указанной статьи проверке подлежит соблюдение установленного законодательством и иными нормативно-правовыми актами процедуры организации и проведения торгов, иной закупки, процедуры заключения договоров по результатам торгов, закупок (часть 2 статьи 18.1. Закона о защите конкуренции).

Общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц установлены Законом о закупках.

В соответствии с частями 1, 2 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 правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

Закон о закупках не определяет порядок закупки товаров, работ, услуг, а устанавливает обязанность заказчиков разработать и утвердить положение о закупках - документ, регламентирующий закупочную деятельность заказчика и содержащий требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (способы закупки) и условия их применения, а также порядок заключения и исполнения договоров, в связи, с чем заказчик вправе самостоятельно установить в положении о закупке способы закупок, порядок и условия их применения (часть 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 (часть 2 статья 2 Закона о закупках).

Согласно части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются следующими принципами: 1) информационная открытость закупки; 2) равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки; 3) целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика; 4) отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

Согласно части 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.

В соответствии с частями 9, 10 статьи 3.2 Закона № 223-ФЗ для осуществления конкурентной закупки заказчик разрабатывает и утверждает документацию о закупке (за исключением проведения запроса котировок в электронной форме), которая размещается в единой информационной системе вместе с извещением об осуществлении закупки и включает в себя сведения, предусмотренные, в том числе частью 10 статьи 4 настоящего Федерального закона.

Часть 5 статьи 4 Закона о закупках установлено, что при закупке в единой информационной системе размещается информация о закупке, в том числе извещение о закупке, документация о закупке, проект договора, являющийся неотъемлемой частью извещения о закупке и документации о закупке, изменения, вносимые в такое извещение и такую документацию, разъяснения такой документации, протоколы, составляемые в ходе закупки, а также иная информация.

Пунктами 1, 2, 9 части 10 статьи 4 Закона № 223-ФЗ установлено, что в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в числе которых требования к техническим или функциональным характеристикам работ, требования к содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в закупке, требования к участникам закупки.

В соответствии с пунктом 19 статьи 3.4 Закона о закупках заявка на участие в конкурсе в электронной форме, аукционе в электронной форме, запросе предложений в электронной форме состоит из двух частей и ценового предложения. Заявка на участие в запросе котировок в электронной форме состоит из одной части и ценового предложения. Первая часть заявки на участие в конкурсе в электронной форме, аукционе в электронной форме, запросе предложений в электронной форме должна содержать описание поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги, которые являются предметом закупки в соответствии с требованиями документации о закупке. При этом не допускается указание в первой части заявки на участие в конкурентной закупке сведений об участнике конкурса, аукциона или запроса предложений и о его соответствии единым квалификационным требованиям, установленным в документации о конкурентной закупке.

Вторая часть заявки на участие в конкурсе в электронной форме, аукционе в электронной форме, запросе предложений в электронной форме должна содержать сведения о данном участнике таких конкурса, аукциона или запроса предложений, информацию о его соответствии единым квалификационным требованиям (если они установлены в документации о конкурентной закупке), об окончательном предложении участника таких конкурса, аукциона или запроса предложений о функциональных характеристиках (потребительских свойствах) товара, качестве работы, услуги и об иных условиях исполнения договора.

Закупка проводится в соответствии с Законом о закупках,

положением о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО «РЖД», утвержденного советом директоров от 28 июня 2018 года (далее – положение), размещенного на официальном сайте в единой информационной системе www.zakupki.gov.ru.

Принципы закупочной деятельности заказчика установлены пунктом 32 части 5 положения.

12.10.2020 на официальном сайте Российской Федерации в ЕИС www.zakupki.gov.ru ОАО «РЖД» размещено извещение №32009569673 о проведении аукциона в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства № 5043/ОАЭ-ДВОСТ/20 на право заключения договора оказания услуг по обслуживанию служебно-технических вагонов.

Начальная (максимальная) цена договора составляет 2 627 785,83 руб., без учета НДС.

Дата начала подачи заявок – 12.10.2020.

Дата окончания срока подачи заявок – 02.11.2020.

Дата рассмотрения первых частей заявок – 03.11.2020.

Дата и время начала аукциона – 06.11.2020 09.00.

Дата рассмотрения вторых частей заявок – 19.11.2020.

Подведение итогов – 19.11.2020.

Дата квалификационного отбора участников – 19.11.2020.

Предметом договора является оказание услуг по обслуживанию служебно-технических вагонов.

Из протокола от 03.11.2020 №5043/ОАЭ-ДВОСТ/20/1 рассмотрения первых частей заявок следует, что на участие в аукционе было подано 6 заявок: №1, №2, №3, №4, №5, №6. По итогам рассмотрения экспертной группой заявок признаны соответствующими требованиям все 6 заявок, поданных на участие в аукционе. Допущены к участию все 6 заявок.

Протоколом от 06.11.2020 №5043/ОАЭ-ДВОСТ/20 сопоставления ценовых предложений аукциона установлено, что участник под номером 2 ценовое предложение подано не было.

Протокол от 26.11.2020 №5043/ОАЭ-ДВОСТ/20 рассмотрения вторых

частей заявок устанавливает, что на участие в закупке поступило всего 6 заявок. Заявки участников №5, №6 отклонены в связи с непредставлением определенных аукционной документацией документов. Заявки участников №1, №2, №3 отклонены в связи с несоответствием квалификационному требованию, установленному пунктом 1.7.2 документации о закупке, а именно: в подтверждение наличия квалифицированного персонала участниками не представлены сведения о квалифицированном персонале участника и документы, подтверждающие прохождение этого персонала обучения по программе, предусмотренной для проводника пассажирского вагона не ниже 3-го разряда. По итогам рассмотрения организатором и экспертной группой первых и вторых частей заявок допускается к участию в открытом аукционе в электронной форме участник №4.

Как следует из протокола от 26.11.2020 №45 о подведении итогов открытого аукциона, аукцион признан несостоявшимся, так как по итогам рассмотрения аукционных заявок к участию в аукционе допущен один участник. В связи с тем, что единственный участник (участник №4) допущен к участию в открытом аукционе в соответствии с пунктом 3.11.3 аукционной документации, согласовать заключение договора на оказание услуг по обслуживанию служебно-технических вагонов с единственным участником открытого аукциона со стоимостью предложения 2 443 840,82 руб., без учета НДС.

Подпунктом 1.7.1 пункта 1.7 аукционной документации предусмотрены квалификационные требования к участникам закупки, а также предусмотрен квалификационный отбор.

Подпункт 1.7.1.2. устанавливает положение о том, что участник должен располагать квалифицированным персоналом, а именно проводниками пассажирских вагонов в количестве не менее 6 человек.

Подпункт 1.7.1.2 аукционной документации гласит, что подтверждение наличия квалифицированного персонала участник в составе заявки должен представить:

- документ, подтверждающий прохождение обучения по программе, предусмотренной для проводника пассажирского вагона не ниже 3-го разряда;

- документ, подготовленный по форме сведений о квалифицированном персонале участника, представленной в

приложении № 1.3 аукционной документации.

Документы предоставляются в электронной форме в составе аукционной заявки (подпункт 1.7.1.2 аукционной документации).

По итогам конкурентной закупки определяется один победитель (пункт 1.9 аукционной документации).

Приложением №1.1 к аукционной документации является техническое задание, пунктом 2 которого устанавливаются требования к услугам по обслуживанию служебно-технических вагонов.

Услуги по обслуживанию служебно-технических вагонов проводниками оказываются в пунктах постоянной дислокации на железнодорожных станциях Хабаровск I (вагоны № 09878216, 09678855, 09970021) и в пути следования (пункт 4 приложения №1.1 аукционной документации).

Срок оказания услуг – 1 год (пункт 4 приложения №1.1 аукционной документации).

Подпунктом 3.1.2 пункта 3.1 части 3 аукционной документации установлено, что к участию в аукционе допускаются участники, соответствующие требованиям пункта 3.1.1 аукционной документации, предъявляемым обязательным и квалификационным требованиям, аукционные заявки которых соответствуют требованиям технического задания, аукционной документации, представившие надлежащим образом оформленные документы, предусмотренные аукционной документацией.

В соответствии с подпунктом 3.3.1 пункта 3.3 части 3 аукционной документации участник должен соответствовать обязательным (пункт 3.3.2 аукционной документации) и квалификационным требованиям (пункт 1.7 аукционной документации). Заявка участника должна соответствовать требованиям технического задания (приложение № 1.1 к аукционной документации). Для подтверждения соответствия требованиям аукционной документации в составе заявки должны быть представлены все необходимые документы и информация в соответствии с требованиями аукционной документации.

Соответствие обязательным требованиям, указанным в пунктах 3.3.2.1-3.3.2.5 аукционной документации, подтверждается участником в декларативной форме в заявке на участие в аукционе, подготовленной по форме приложения № 1.3 к аукционной документации (подпункт 3.3.3 пункта 3.3 части 3 аукционной

документации).

Частью 3 аукционной документации установлен пункт 3.6 о проведении квалификационного отбора участников аукциона.

Условия настоящего пункта применяются, если пунктом 1.7.1 части 1 аукционной документации предусмотрено проведение этапа квалификационного отбора участников аукциона (подпункт 3.6.1 пункта 3.6 части 3 аукционной документации).

Заявки на участие в аукционе должны содержать информацию и документы, предусмотренные пунктом 1.7.1 части 1 аукционной документации, подтверждающие соответствие участников аукциона единым квалификационным требованиям, установленным пунктом 1.7.1 части 1 аукционной документации (подпункт 3.6.2 пункта 3.6 части 3 аукционной документации).

Рассмотрение заявок в рамках этапа квалификационного отбора осуществляется в порядке, установленном аукционной документацией. Заявки участников, не соответствующие квалификационным требованиям, отклоняются (подпункт 3.6.3 пункта 3.6 части 3 аукционной документации).

В соответствии с подпунктом 3.7.6 пункта 3.7 части 3 аукционной документации участник аукциона не допускается к участию в аукционе в случаях, установленных аукционной документацией, в том числе: непредставления определенных аукционной документацией документов и/или предоставления информации об участнике аукциона или о товарах, работах, услугах, закупка которых осуществляется, не соответствующей действительности (подпункт 3.7.6.1 пункта 3.7 части 3 аукционной документации); несоответствия участника аукциона предусмотренным аукционной документацией требованиям (подпункт 3.7.6.2 пункта 3.7 части 3 аукционной документации); невнесения обеспечения аукционной заявки (если аукционной документацией установлено такое требование) (подпункт 3.7.6.3 пункта 3.7 части 3 аукционной документации); несоответствия аукционной заявки требованиям аукционной документации, в том числе: аукционная заявка не соответствует форме, установленной аукционной документацией, не содержит документов, иной информации согласно требованиям аукционной документации; документы не подписаны должным образом (в соответствии с требованиями аукционной документации); техническое предложение не соответствует требованиям аукционной документации (подпункт 3.7.6.4 пункта 3.7 части 3 аукционной

документации).

Заказчик вправе до подведения итогов аукциона в письменной форме запросить у участников аукциона информацию и документы, необходимые для подтверждения соответствия участника, товаров, работ, услуг, предлагаемых в соответствии с заявкой такого участника, предъявляемым требованиям, изложенным в аукционной документации. При этом не допускается изменение и (или) дополнение заявок участников. Ответ от участника аукциона, полученный после даты, указанной в запросе, не подлежит рассмотрению (подпункт 3.7.13 пункта 3.7 части 3 аукционной документации).

По результатам рассмотрения аукционных заявок заказчик принимает решение о допуске (отказе в допуске) участника аукциона к участию в аукционе (подпункт 3.7.17 пункта 3.7 части 3 аукционной документации).

Экспертная группа осуществляет рассмотрение заявок на предмет соответствия участников квалификационным требованиям, заявки на участие в аукционе – требованиям технического задания аукционной документации, проверяет наличие и соответствие представленных в составе заявки документов квалификационным требованиям, требованиям технического задания аукционной документации, требованиям об обосновании демпинговой цены договора (цены лота) (подпункт 3.7.20 пункта 3.7 части 3 аукционной документации).

Участник аукциона не допускается к участию в аукционе в случае содержания в первой части аукционной заявки сведений об участнике аукциона, его соответствии единым квалификационным требованиям, если такие требования установлены в пункте 1.7.1 части 1 аукционной документации и (или) о ценовом предложении (подпункт 3.8.3 пункта 3.8 части 3 аукционной документации).

Непредставление документов, подтверждающих соответствие участника закупки квалификационным требованиям, влечет отказ в допуске к участию закупки, что нарушает принцип равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки (пункт 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках).

Из содержания части 1 статьи 2 Закона № 223-ФЗ следует, что правовая основа закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц не ограничивается регулированием нормами

данного закона.

В Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (статья 9 Конституции Российской Федерации).

В соответствии со статьей 10 Гражданского Кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом).

Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции.

Предоставление заказчику право формировать предмет закупки должно реализовываться в системе действующего правового регулирования с учетом установленных Законом о закупках принципов. Реализация заказчиком полномочий, предоставленных ему Законом о закупках, в ущерб конкуренции при проведении торгов является недопустимой.

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, которые соответствуют требованиям, установленным заказчиком в соответствии с положением о закупке (часть 5 статьи 3 Закона о закупках).

Установленные заказчиком требования не относятся к техническим или функциональным характеристикам товара либо к иным характеристикам, связанным с определением соответствия поставляемого товара и требуемым к включению в документацию на основании пункта 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Материалами дела подтверждено, что квалификация в указанной закупочной документации установлена не в качестве оценочного критерия, а в качестве критерия допуска к участию в закупке. Такие требования также не характеризуют квалификационный уровень

поставщика и приводят к необоснованному ограничению конкуренции. Кроме того, предъявленные к участникам требования сами по себе не могут гарантировать надлежащего исполнения обязательства по выполнению работ. Гарантии исполнения обязательств по договору могут обеспечиваться предъявлением к поставщику квалификационных требований.

Комиссия Хабаровского УФАС России приходит к выводу о том, что отсутствие квалифицированного персонала, а также подтверждающих документов не влияет на возможность надлежащего исполнения таким участником обязательств по договору, заключаемому по результатам аукциона, поскольку такой персонал может быть привлечен участником закупки после подведения итогов закупки, в случае признания такого участника победителем закупки, и, напротив, налагает дополнительные финансовые обязательства на участника закупки для целей принятия участия в аукционе.

В соответствии с частью 17 статьи 18.1. Закона о защите конкуренции при рассмотрении жалобы по существу комиссия антимонопольного органа рассматривает обжалуемые акты и (или) действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии.

По результатам рассмотрения жалобы по существу комиссия антимонопольного органа принимает решение о признании жалобы обоснованной или необоснованной и в случае, если необоснованной и в случае, если жалоба признана обоснованной, либо в случае установления иных не являющихся предметом обжалования нарушений (нарушений порядка организации и проведения торгов, заключения договоров по результатам торгов или в случае признания торгов несостоявшимися) принимает решение о необходимости выдачи предписания, предусмотренного пунктом 3.1. части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции (часть 20 статьи 18.1.).

При разрешении вопроса о выдаче предписания комиссия Хабаровского УФАС России приходит к выводу о необходимости его выдачи.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», комиссия Хабаровского УФАС России

РЕШИЛА:

1.Признать жалобу ООО «ФПК» на действия ОАО «РЖД» при проведении аукциона в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства № 5043/ОАЭ-ДВОСТ/20 на право заключения договора оказания услуг по обслуживанию служебно-технических вагонов (извещение № 32009569673) обоснованной.

2.Признать действия ОАО «РЖД» при проведении данной закупки нарушающим пункт 2 части 1 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

3.Выдать ОАО «РЖД» предписание об устранении нарушений порядка организации и проведения закупки.