

РЕШЕНИЕ № 223ФЗ-84/18

по результатам рассмотрения жалобы Кулакова А.В. на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

08.02.2018 Москва

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по контролю в сфере закупок в составе: <...>

при участии представителей: <...>

рассмотрев жалобу Кулакова А.В. от 31.01.2018 б/н на действия (бездействие) заказчика ОАО «РЖД» при проведении открытого конкурса в электронной форме № 10/ОКЭ-ЦДИ/18 на право заключения договора на поставку, монтаж и ввод в эксплуатацию модульных зданий «Табельных», предназначенных для размещения работников ОАО «РЖД» (извещение № 31806076586) в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

У С Т А Н О В И Л А:

В ФАС России поступила жалоба Кулакова А.В. (далее - Заявитель) от 31.01.2018 б/н на действия (бездействие) заказчика ОАО «РЖД» (далее - Заказчик) при проведении открытого конкурса в электронной форме № 10/ОКЭ-ЦДИ/18 на право заключения договора на поставку, монтаж и ввод в эксплуатацию модульных зданий «Табельных», предназначенных для размещения работников ОАО «РЖД» (извещение № 31806076586) (далее — Конкурс, Жалоба).

Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках) устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг юридическими лицами, указанными в части 2 статьи 1 Закона о закупках.

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, конкурсной комиссии или аукционной 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 Законом о закупках.

Согласно части 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции в случае, если в ходе рассмотрения жалобы комиссией антимонопольного органа установлены иные нарушения в актах и (или) действиях (бездействии) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей, комиссия антимонопольного органа принимает решение с учетом всех выявленных нарушений.

Согласно части 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом о закупках, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 статьи 2 Закона о закупках правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

Закупочная деятельность Заказчика регламентируется Положением о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО «РЖД», утвержденным решением Совета директоров ОАО «РЖД» 30.06.2014 (далее – Положение о закупке).

В соответствии с частью 5 статьи 4 Закона о закупках при закупке в единой информационной системе в сфере закупок (далее — ЕИС) 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, размещение которой в ЕИС предусмотрено Законом о закупках, за исключением случаев, предусмотренных частями 15 и 16 статьи 4 Закона о закупках.

31.01.2018 в ЕИС размещено извещение и документация о проведении Конкурса (далее – Извещение, Документация).

В ходе заседания 07.02.2018 Комиссией ФАС России в целях полного и всестороннего рассмотрения жалобы Заявителя объявлен перерыв до 08.02.2018.

Из Жалобы следует, что при проведении Конкурса Заказчиком нарушены права и законные интересы Заявителя, а именно:

- - - Заказчиком в Документации неправомерно объединены в один лот

поставка, монтаж и ввод в эксплуатацию модульных зданий «Табельных» на объектах, которые расположены в разных федеральных округах и регионах Российской Федерации и не связаны между собой технологически и функционально.

- Заказчиком в Техническом задании Документации неправомерно установлены технические характеристики модульных зданий «Табельных», производство и изготовление которых осуществляет единственный производитель — ООО «Элтеза».

Представители Заказчика с доводами Жалобы не согласились и указали, что при проведении Конкурса Заказчик действовал в соответствии с требованиями действующего законодательства Российской Федерации, Положения о закупках и Документацией.

Комиссией ФАС России установлено, что Жалоба Заявителя содержит основания, предусмотренные частью 10 статьи 3 Закона о закупках, следовательно подлежит рассмотрению в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Рассмотрев представленные материалы, выслушав пояснения представителя Заказчика, Комиссия ФАС России установила следующее.

1. Согласно доводу Жалобы, Заказчиком в Документации неправомерно объединены в один лот поставка, монтаж и ввод в эксплуатацию модульных зданий «Табельных» на объектах, которые расположены в разных федеральных округах и регионах Российской Федерации и не связаны между собой технологически и функционально.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются, в том числе принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Аналогичный принцип закупочной деятельности Заказчика установлен подпунктом 2 пункта 32 Положения о закупке.

Согласно пункту 4 части 9, пункту 4 части 10 статьи 4 Закона о закупках извещение, документация должны содержать, в том числе сведения о месте, условия и сроках (периодах) поставки товара, выполнения работы, оказания услуги.

В соответствии с пунктом 3 Документации, сведения о наименовании закупаемых товаров, их количестве (объеме), единичных расценках, начальной (максимальной) цене договора (цене лота), расходах участника, нормативных документах, согласно которым установлены требования, технических и функциональных характеристиках товаров, требования к их безопасности, качеству, упаковке, отгрузке товара, к результатам, иные требования, связанные с определением соответствия поставляемых товаров потребностям заказчика, место, условия и сроки поставки товаров, форма, сроки и порядок оплаты изложены в техническом задании, являющемся приложением № 3 к Документации.

В соответствии с Техническим заданием (приложение № 3 к Документации) Документации местом поставки, выполнения работ по предмету закупки являются:

- по лоту № 1:

1) Октябрьская дирекция инфраструктуры - структурное подразделение Центральной дирекции инфраструктуры;

2) Горьковская дирекция инфраструктуры - структурное подразделение Центральной дирекции инфраструктуры;

- - - Северная дирекция инфраструктуры - структурное подразделение Центральной дирекции инфраструктуры;

- по лоту № 2:

1) Северо-Кавказская дирекция инфраструктуры - структурное подразделение Центральной дирекции инфраструктуры;

2) Юго-Восточная дирекция инфраструктуры - структурное подразделение Центральной дирекции инфраструктуры;

3) Приволжская дирекция инфраструктуры - структурное подразделение Центральной дирекции инфраструктуры;

- - - Куйбышевская дирекция инфраструктуры - структурное подразделение Центральной дирекции инфраструктуры;

- по лоту № 3:

1) Западно-Сибирская дирекция инфраструктуры - структурное подразделение Центральной дирекции инфраструктуры;

2) Свердловская дирекция инфраструктуры - структурное подразделение Центральной дирекции инфраструктуры;

3) Южно-Уральская дирекция инфраструктуры - структурное подразделение Центральной дирекции инфраструктуры;

- по лоту № 4:

1) Дальневосточная дирекция инфраструктуры - структурное подразделение Центральной дирекции инфраструктуры;

2) Забайкальская дирекция инфраструктуры - структурное подразделение Центральной дирекции инфраструктуры;

3) Восточно-Сибирская дирекция инфраструктуры - структурное подразделение Центральной дирекции инфраструктуры;

4) Красноярская дирекция инфраструктуры - структурное подразделение

Центральной дирекции инфраструктуры.

На заседании Комиссии ФАС России представитель Заказчика представил материалы и пояснил, что в Конкурс включено четыре лота, разделение которых осуществлено Заказчиком по признакам наибольшей территориальной близости дирекций инфраструктуры (по регионам), а также в связи с необходимостью поставки модульных зданий для соблюдения единого технологического процесса производства работ по полигонам железнодорожных дорог.

Также, на заседании Комиссии ФАС России представитель Заказчика пояснил, что в ОАО «РЖД» реализуются полигонные технологии выполнения ремонтных дорог, при которых, в целях качественного и своевременного размещения бригад монтеров пути, организации их бытового обслуживания, перебазировки работников и путевой техники между полигонами, безопасности производства работ, а также сохранения графика железнодорожного движения, формирование четырех лотов осуществлено с учетом объемов ремонтной программы и текущего содержания объектов инфраструктуры, исходя из территориального расположения полигонов железнодорожных работ.

Вместе с тем, представитель Заявителя на заседание Комиссии ФАС России не явился и не представил доказательств, подтверждающих обоснованность своего довода, на основании чего Комиссии ФАС России не представляется возможным установить неправомерность объединения Заказчиком в один лот поставку, монтаж и ввод в эксплуатацию модульных зданий «Табельных» на объектах, которые расположены в разных федеральных округах и регионах Российской Федерации.

Таким образом, довод Жалобы не нашел своего подтверждения.

- - - Согласно доводу Жалобы, Заказчиком в Техническом задании Документации неправомерно установлены технические характеристики модульных зданий «Табельных», производство и изготовление которых осуществляет единственный производитель — ООО «Элтеза».

Согласно пункту 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках, в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе, требования к безопасности, качеству, техническим характеристикам, функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, работы, услуги, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы, установленные заказчиком и предусмотренные техническими регламентами в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, документами, разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика.

Разделом 2 Технического задания (Приложение № 3 к Документации)

Документации, установлены технические и функциональные характеристики модульных зданий «Табельных».

На заседании Комиссии ФАС России представитель Заказчика представил материалы и пояснил, что Заказчиком в Документации не установлен конкретный производитель модульных зданий «Табельных», что позволяет участникам Конкурса сформировать техническое предложение и предоставить любой товар по предмету закупки, соответствующий требованиям, установленным в Техническом задании (Приложение № 3 к Документации) Документации. Кроме того, согласно разделу 2 Технического задания (Приложение № 3 к Документации) Документации, участник Конкурса имеет возможность предоставить оборудование с иными наименованиями, артикулами, типами, марками, кодами, номерами чертежей или оборудование иных производителей относительно указанных в техническом задании при условии, что произведенные замены равноценны (эквиваленты) или превосходят по функционально-техническим характеристикам оборудование, указанное в Техническом задании.

Вместе с тем, представитель Заявителя на заседание Комиссии ФАС России не явился и не представил доказательств, подтверждающих обоснованность своего довода, на основании чего Комиссии ФАС России не представляется возможным установить, что Заказчиком в Документации установлены технические характеристики модульных зданий «Табельных», производство и изготовление которых осуществляет единственный производитель — ООО «Элтеза».

Таким образом, довод Жалобы не нашел своего подтверждения.

Кроме того, частью 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции установлено, что в случае, если в ходе рассмотрения жалобы комиссией антимонопольного органа установлены иные нарушения в актах и (или) действиях (бездействии) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей, комиссия антимонопольного органа принимает решение с учетом всех выявленных нарушений.

3.1 Пунктом 2.1 Документации установлено требование, что участник Конкурса должен иметь опыт по фактически поставленным модульным зданиям и/или мобильным (модульным) комплексам, стоимость которых составляет не менее 20% (двадцати процентов) начальной (максимальной) цены договора (цены лота) без учета НДС, установленной в приложении № 3 к Документации.

В подтверждение опыта поставки модульных зданий и/или мобильных (модульных) комплексов участник в составе заявки представляет:

- документ по форме приложения № 11 к Документации о наличии опыта, указанного в пункте 2.1 Документации;
- накладные о поставке модульных зданий и/или мобильных (модульных) комплексов;
- договоры на поставку модульных зданий и/или мобильных (модульных) комплексов (представляются все листы договоров со всеми приложениями);
- 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.).

Вместе с тем, согласно статье 506 Гражданского кодекса Российской Федерации, учитывая природу поставки, содержанием договора поставки является обязанность поставщика доставить соответствующий товар в установленный таким договором срок Заказчику.

Кроме того, поставщик может не являться производителем товара, при этом ранее осуществлять поставки иных товаров надлежащим образом в соответствии с требованиями договора поставки.

Таким образом, учитывая природу договора поставки, отсутствие у данного поставщика фактов поставки товаров по предмету закупки не является подтверждением невозможности надлежащего исполнения обязательств по договору, заключаемому по результатам Конкурса.

3.2 Пунктом 6.3.3.1 Документации установлено, что участник Конкурса должен соответствовать требованию об отсутствии у участника Конкурса недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (за исключением сумм, на которые предоставлены отсрочка, рассрочка, инвестиционный налоговый кредит в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, которые реструктурированы в соответствии с законодательством Российской Федерации, по которым имеется вступившее в законную силу решение суда о признании обязанности заявителя по уплате этих сумм исполненной или которые признаны безнадежными к взысканию в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах). Участник Конкурса считается соответствующим установленному требованию в случае, если им в установленном порядке подано заявление об обжаловании указанных недоимки, задолженности и решение по такому заявлению на дату рассмотрения заявки на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) не принято.

Вместе с тем, участник Конкурса на момент подачи заявки может не иметь недоимки по налогам, сборам, а также задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. При этом к моменту рассмотрения заявок возникновение недоимки и задолженности повлечет оценку Заказчиком таких сведений (содержащихся в представленных участником в составе заявки документах) как недостоверных, и будет являться основанием отказа в допуске на участие в Конкурсе, отстранением такого участника Конкурса на любом этапе проведения Конкурса, согласно требованиям пункта 6.5.4 Документации.

На основании вышеизложенного, а также учитывая особенности налогообложения, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что требование о предоставлении в составе заявки на участие в Конкурсе декларации об отсутствии задолженности перед бюджетом Российской Федерации на дату рассмотрения заявки на участие в Конкурсе может привести к ограничению количества участников в виду сокращения количества участников закупки, так как фактически задолженность

участника на момент подачи заявки должна соответствовать 0 рублей 00 копеек.

3.3 Пунктом 7.8.8 Документации установлено, что Заказчик вправе до даты проведения Конкурса в письменной форме запросить у участников Конкурса информацию и документы, необходимые для подтверждения соответствия участника, товаров, работ, услуг, предлагаемых в соответствии с заявкой такого участника, предъявляемым требованиям, изложенным в Документации. При этом не допускается изменение и (или) дополнение заявок участников.

В соответствии с пунктом 7.8.10 Документации Заказчик вправе проверять достоверность сведений, информации и документов, содержащихся в заявках участников, в том числе, путем выездных проверок. В случае препятствования участником данной проверке его заявка может быть отклонена.

Вместе с тем, возможность участия в Конкурсе с учетом указанного положения Документации зависит от волеизъявления Заказчика, а также применение Заказчиком права запрашивать дополнительно информацию и осуществлять выездные проверки может применяться не в равной степени к участникам закупки, что ограничивает количество участников Конкурса.

Кроме того, в Положении о закупке и Документации не установлен порядок проведения указанных проверок, что ставит возможность проведения или не проведения выездной проверки в отношении конкретного участника Конкурса в зависимость от решения Заказчика, которое может быть различным в отношении разных участников.

Вместе с тем, препятствование участником осуществлению выездной проверки является основанием для отклонения заявки участника Конкурса. При этом, законодательством не установлена обязанность участника Конкурса допускать представителей Заказчика на территорию своей организации, а отказ в таком допуске не является подтверждением предоставления участником в составе заявки документов, содержащих недостоверную информацию.

Таким образом, действия Заказчика, установившего указанные положения Документации, ограничивают количество участников закупки и противоречат подпункту 2 пункта 32 Положения о закупке, пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках и нарушают часть 1 статьи 2 Закона о закупках.

4. В соответствии с пунктом 9.1.8 Документации, при выборе способа обеспечения исполнения договора в форме банковской гарантии участник Конкурса должен представить банковскую гарантию, выданную одним из банков, указанных в приложении № 6 Документации.

При этом приложением № 6 Документации установлен перечень из 10 банков, банковские гарантии которых принимаются Заказчиком в качестве обеспечения исполнения договора.

Кроме того, пунктом 9.1.9 Документации установлено, что «победитель или участник, конкурсной заявке которого присвоен второй номер (в случае если победитель признан уклонившимся от заключения договора и принято решение о его заключении с участником, заявке которого присвоен второй порядковый номер <...> единственный участник, допущенный к участию в конкурсе (в случае если

принято решение о заключении договора с таким участником)), вправе согласовать предоставление банковской гарантии иным банком, направив письменное обращение заказчику с приложением проекта банковской гарантии соответствующего требованиям конкурсной документации».

Вместе с тем, возможность участия в Конкурсе с учетом указанных положений Документации зависит от волеизъявления Заказчика, которое может применяться не в равной степени ко всем участникам закупки, что ограничивает количество участников Конкурса.

Таким образом, действия Заказчика, установившего указанные требования в Документации, которые могут повлечь ограничение количества участников закупки, противоречат подпункту 2 пункта 32 Положения о закупке, пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках и нарушают часть 1 статьи 2 Закона о закупках.

5. Пунктом 9.2.1 Документации установлено, что до заключения договора лицо, с которым заключается договор по итогам Конкурса, предоставляет сведения о своих владельцах, включая конечных бенефициаров, с приложением подтверждающих документов. В случае непредставления указанных сведений и документов победитель, иной участник, с которым заключается договор, считается уклонившимся от заключения договора.

При этом в соответствии с пунктом 386 Положения о закупках установлено, что в случае непредставления Заказчику победителем, иным участником, с которым заключается договор, в срок, установленный в документации сведений в отношении всей цепочки собственников, включая бенефициаров (в том числе конечных), и о составе исполнительных органов, с подтверждением соответствующими документами, победитель, иной участник считаются уклонившимися от заключения договора.

Вместе с тем, Документация не содержит сведений о конкретных сроках предоставления сведений о владельцах участника Конкурса.

Кроме того, в случае если участником Конкурса, с которым принято решение заключить договора, или его совладельцем является акционерное общество, акции которого свободно торгуются на рынке ценных бумаг, предоставление актуальных сведений в отношении всей цепочки собственников, включая бенефициаров (в том числе конечных), и о составе исполнительных органов, с подтверждением соответствующих документов, не представляется возможным, поскольку присутствует вероятность непредсказуемых изменений держателей акций.

Кроме того, представление сведений о своих владельцах, включая конечных бенефициаров, до заключения договора по итогам проведения закупки не влияет на исполнение обязательств по договору, а также не является подтверждением надлежащего исполнения обязательств по договору, заключаемому по результатам закупки.

Таким образом, действия Заказчика, установившего указанные положения Документации, ограничивают количество участников закупки, противоречат

подпункту 2 пункта 32 Положения о закупке, пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках и нарушают требования части 1 статьи 2 Закона о закупках.

- - - Согласно пункту 3.1.8 проекта договора Документации (далее — Договор), поставщик не вправе привлекать к выполнению обязанностей, предусмотренных Договором, третьих лиц без письменного согласования с Заказчиком.

Вместе с тем, согласование условий договоров, заключаемых с субподрядчиком и третьим лицом, является вмешательством в хозяйственную деятельность исполнителя по договору, что ставит участников закупки в зависимость от волеизъявления Заказчика.

Кроме того, в соответствии с положениями Закона о закупках, заказчик вправе установить требования исключительно к участникам закупки. Таким образом, условия и порядок привлечения третьих лиц — субподрядных организаций устанавливаются Исполнителем по договору самостоятельно, без согласования с Заказчиком указанных условий.

Учитывая изложенное, вышеуказанные действия Заказчика противоречат пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, подпункту 2 пункта 32 Положения о закупке, нарушают требования части 1 статьи 2 Закона о закупках.

На основании вышеизложенного и в соответствии с частями 17, 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции Комиссия ФАС России

РЕШИЛА:

- - - Признать жалобу Кулакова А.В. (ИНН: 331601022520) от 31.01.2018 б/н на действия (бездействие) заказчика ОАО «РЖД» (ИНН: 7708503727, ОГРН: 1037739877295) при проведении открытого конкурса в электронной форме № 10/ОКЭ-ЦДИ/18 на право заключения договора на поставку, монтаж и ввод в эксплуатацию модульных зданий «Табельных», предназначенных для размещения работников ОАО «РЖД» (извещение № 31806076586) необоснованной.

- Признать в действиях ОАО «РЖД» нарушение части 1 статьи 2 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».
- Выдать обязательное к исполнению предписание, направленное на устранение выявленных нарушений в соответствии с принятым решением от 08.02.2018 № 223ФЗ-84/18.

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