

РЕШЕНИЕ № 05-6/1-142-2015

16 сентября 2015 года

г. Тверь

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Тверской области по контролю в сфере закупок (далее - Комиссия, Тверское УФАС России)

в присутствии представителей:

- Департамента дорожного хозяйства и транспорта администрации города Твери (далее – Заказчик),
- Управления муниципального заказа администрации города Твери (далее – Уполномоченный орган),
- ООО «Доринжиниринг-Тверь» (далее – Общество),

рассмотрев в соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 26.08.2013 № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации, пунктами 5.4 - 5.6 Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы, утвержденного приказом ФАС России от 26.01.2011 № 30, статьями 99 и 106 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон), приказом ФАС России от 11.02.2014 № 75/14 и Административным регламентом по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденным приказом ФАС России от 19.11.2014 № 727/14, жалобу Общества и проведя внеплановую проверку,

УСТАНОВИЛА:

В Тверское УФАС России 09.09.2015 поступила жалоба Общества, полагающего, что заказчиком, уполномоченным органом при проведении электронного аукциона на право заключения муниципального контракта на выполнение комплекса работ по содержанию улично-дорожной сети города Твери (далее – аукцион) нарушены требованиям Закона и статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) в связи с включением в

состав лота проектных работ «Разработка схем ОДД, дислокаций дорожных знаков» (раздел 5 Приложения № 1 к документации об аукционе), которые технологически и функционально не связаны с работами, указанными в Приложении № 1 к документации об аукционе.

Представитель заказчика представил письменные пояснения по существу жалобы, доводы, изложенные в жалобе, считает несостоятельными, а жалобу - не подлежащей удовлетворению.

Представитель уполномоченного органа также считает жалобу не обоснованной, поддержав доводы заказчика.

На дату рассмотрения жалобы контракт заказчиком не заключен.

В соответствии с частью 1 статьи 1 Закона данный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в том числе, в части, касающейся определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

В соответствии со статьей 6 Закона контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 8 Закона контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям Закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 64 Закона документация об электронном аукционе наряду с информацией, указанной в извещении о проведении такого аукциона, должна содержать наименование и описание объекта закупки и условия контракта в соответствии со статьей 33 Закона, в том числе обоснование

начальной (максимальной) цены контракта.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 33 Закона описание объекта закупки должно носить объективный характер. В описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). В описании объекта закупки не должны включаться требования, влекущие за собой ограничение количества участников закупки, за исключением случаев, если не имеется другого способа, обеспечивающего более точное и четкое описание характеристик объекта закупки.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), Бюджетного кодекса Российской Федерации и состоит из настоящего закона и других федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в части 1 статьи 1 Закона о контрактной системе.

Закон о защите конкуренции определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции и закрепляет в статье 17 антимонопольные требования к торгам. Частью 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции установлен запрет на совершение при проведении торгов любых действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению и устранению конкуренции. В соответствии с частью 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов, если организаторами или заказчиками торгов являются органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, а также при проведении торгов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах.

Согласно статье 4 Закона о защите конкуренции признаками ограничения конкуренции признаются следующие обстоятельства - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке; рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке.

Таким образом, правовое регулирование конкурентных отношений и отношений, связанных с осуществлением закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, предполагает взаимосвязанные цели и задачи, а действия заказчика, уполномоченного органа при проведении закупок для государственных и муниципальных нужд должны соответствовать не только требованиям Закона о контрактной системе, но и требованиям Закона о защите конкуренции с точки зрения не только фактического, но и возможного негативного влияния на конкурентную среду при проведении торгов.

Вышеуказанное следует из анализа норм Закона и Закона о защите конкуренции в их взаимосвязи и согласуется с правовой позицией арбитражных судов, в частности, постановления Арбитражного суда Северо-Западного округа от 18.10.2013 по делу № А66-308/2013.

Спорный аукцион проводился в соответствии с Законом. Извещение о проведении аукциона № 0136300021715000659, а также документация об аукционе размещены уполномоченным органом 25.08.2015 на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг www.zakupki.gov.ru. Условия аукциона должны удовлетворять требованиям Закона и закона о защите конкуренции и не должны содержать условий, способных повлечь ограничение количества участников и негативное влияние на конкуренцию на товарном рынке.

Как следует из Приложения № 1 к документации об аукционе (Техническое задание) в рамках закупки (в рамках единого лота) объединены следующие виды работ по содержанию улично-дорожной сети:

- содержание дорог, мостов и путепроводов (раздел 1);
- содержание территорий вдоль улично-дорожной сети (раздел 2);
- содержание территорий на мостах и путепроводах (раздел 3);
- содержание искусственных сооружений на городских автомобильных дорогах (раздел 4);
- обеспечение безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах, мостах и путепроводах, включающие работы по разработке схем ОДД, дислокаций дорожных знаков (раздел 5).

При этом начальная (максимальная) цена контракта вышеуказанного аукциона составляет **419 999 978,34 рублей**, извещением предусмотрено обеспечение заявки на участие в аукционе в размере **2 099 999, 89 руб.** и обеспечение исполнение контракта – в размере **41 999 997, 83 руб.**

Согласно протоколу от 11.09.2015 № 0136300021715000659-1 на участие в электронном аукционе была подана лишь одна заявка - от МУП «ЖЭК».

Согласно абзацу 5 пункта 4 статьи 6 Федерального закона от 10.12.1995 года № 196 - ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – Закон о безопасности дорожного движения), пункту 5 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.12.2003 № 131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункту 6 статьи 13 Федерального закона от 08.11.2007 № 257 - ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об автомобильных дорогах) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них относятся к вопросам местного значения городского округа.

Согласно пункту 6 статьи 3 Закона об автомобильных дорогах дорожная деятельность - деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог. Согласно

пункту 12 статьи 3 Закона об автомобильных дорогах под содержанием автомобильной дороги понимается комплекс работ по поддержанию надлежащего технического состояния автомобильной дороги, оценке ее технического состояния, а также по организации и обеспечению безопасности дорожного движения.

Классификация работ по содержанию автомобильных дорог (далее – Классификация) устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере дорожного хозяйства. В соответствии с вышеуказанной Классификацией, утвержденной приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 16.11.2012 № 402, работы по содержанию автомобильных дорог классифицируются по видам:

- непосредственно работы по содержанию автомобильных дорог (полоса отвода, дорожные одежды, искусственные и защитные дорожные сооружения, элементы обустройства автомобильных дорог);
- работы по зимнему содержанию;
- работы по озеленению;
- прочие работы по содержанию, включающие разработку проектов содержания автомобильных дорог, организации дорожного движения, схем дислокации дорожных знаков и разметки.

При этом, как следует из совместного письма МВД России от 02.08.2006 № 13/6-3853 и Федерального дорожного агентства от 07.08.2006 № 01-29/5313, отнесенные к числу прочих работ работы по разработке проектов содержания муниципальных автомобильных дорог должны быть оформлены проектом, согласованным с соответствующими подразделениями ГИБДД МВД России, его согласование возлагается на организацию-проектировщика, проект должен быть утвержден заказчиком, которым признаются соответствующие исполнительные органы, уполномоченные управлять этими дорогами.

Из пояснений представителя Общества следует, что в случае принятия заказчиком решения о выделении работ по разработке схем ОДД, дислокаций дорожных знаков в отдельный лот, Общество намерено участвовать в таких торгах, предметом которых, как в предыдущие годы, будут работы по разработке схем организации дорожного движения, дислокаций дорожных знаков, ранее участвовало в таких торгах, имеет достаточный опыт и квалификацию для выполнения таких работ. Кроме того, Общество указывает на то, что на рынке работ по разработке проектов и схем ОДД, КСОДД имеется достаточное количество хозяйствующих субъектов, готовых участвовать и претендовать на победу в торгах на право заключения контракта на выполнение указанных проектных работ. Общество указало, что работы, включенные в разделы 1-4 Технического задания, не требуют каких-либо специальных знаний и навыков от потенциальных исполнителей, в то время как работы, включенные в раздел 5 Технического задания, (по сути являющиеся проектными работами) по разработке схем ОДД, дислокации дорожных знаков должны быть выполнены в соответствии с утвержденными приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 17.03.2015 № 43 Правилами создания проекта и схем организации дорожного

движения, объективно, требуют привлечения к выполнению таких работ организации, имеющей квалифицированных специалистов для выполнения таких проектных работ в области градостроительной деятельности, дорожной деятельности, обеспечения безопасности дорожного движения, экологической безопасности и технического регулирования. При этом проект организации дорожного движения подлежит согласованию с соответствующими подразделениями Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, его согласование возлагается на организацию - проектировщика.

Заказчик обосновывает объединение в рамках единой закупки (единого лота) всех 5 видов работ по содержанию автомобильных дорог, в том числе, отнесенных к числу прочих, работ по разработке проектов организации дорожного движения, дислокации дорожных знаков и разметки тем обстоятельством, что объектом закупки является единый, неразрывный и технологически взаимосвязанный комплекс работ по содержанию улично-дорожной сети города Твери, который не подлежит делению на виды работ.

Между тем, анализ сложившейся в течение 2011-2015 гг. в городе Твери практики закупки работ по содержанию автомобильных дорог свидетельствует о том, что проводились самостоятельные закупки по отдельным видам работ по содержанию дорог, предусмотренных Классификацией, а также о том, что работы сегментировались по районам города, в результате чего обеспечивалась аукционная ситуация, соблюдались принципы закупок и достигались цели Закона - обеспечение конкуренции, ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок.

Так, технические задания ранее осуществлённых закупок на право заключение контракта на выполнение работ по содержанию улично-дорожной сети города Твери в 2012-2014 гг. (извещения №№ 0136300021711001849, 0136300021711001848, 0136300021711001851, 0136300021712000082) не содержали требования о необходимости разработки исполнителем схемы ОДД, что свидетельствует об отсутствии необходимости включения заказчиком данного вида работ в один лот с иными работами по содержанию улично-дорожной сети города Твери и о возможности выделения заказчиком проектных работ (разработки схемы ОДД, дислокации дорожных знаков) в отдельный лот. При этом ранее закупки на выполнение работ по содержанию улично-дорожной сети города Твери осуществлялись отдельно по каждому району города Твери, в которых участвовало от 2 до 3 участников закупки:

- Московского района города Твери: извещение № 0136300021711001849, начальная (максимальная) цена контракта - 964 735,57 рублей; подано заявок: 3; победителем признано ООО «РЭУ Московского района», достигнуто снижение начальной (максимальной) цены вследствие наличия аукционной ситуации;

- Московского района города Твери (летнее содержание): извещение № 0136300021712000082; начальная (максимальная) цена контракта - 2 902 684,97 рублей; подано заявок: 2; победителем признано ООО «РЭУ Московского района»; достигнуто снижение начальной (максимальной) цены вследствие наличия аукционной ситуации;

- Заволжского района города Твери: извещение № 0136300021711001848);

начальная (максимальная) цена контракта - 98 344 561,80 рублей; подано заявок: 3; победителем признано ООО «Тверское Дорожное Эксплуатационное Управление»; достигнуто снижение начальной (максимальной) цены вследствие наличия аукционной ситуации;

- Пролетарского района города Твери (летнее и зимнее содержание): извещение № 0136300021711001851; начальная (максимальная) цена контракта - 55 559 883,19 рублей; подано заявок: 3; победителем признано: ООО «Комплекс»; достигнуто снижение начальной (максимальной) цены вследствие наличия аукционной ситуации.

В различные временные периоды для нужд города Твери структурными подразделениями Администрации города Твери осуществлялись отдельные закупки на выполнение работ по разработке схем ОДД, а также закупки услуг по осуществлению надзора (техническое сопровождение) за содержанием светофорных объектов на магистральной улично-дорожной сети г. Твери.

Так, в 2011 Департаментом жилищно-коммунального хозяйства администрации города Твери была осуществлена закупка путем проведения электронного аукциона на право оказания услуг по осуществлению надзора (техническое сопровождение) за содержанием светофорных объектов на магистральной улично-дорожной сети г. Твери с начальной (максимальной) ценой контракта 566 182,47 рублей (извещение от 02.06.2011 № 0136300021711000696); на участие в электронном аукционе было подано 3 заявки (в том числе и заявка ООО «Доринжиниринг-Тверь») по итогам проведения аукциона была значительно снижена начальная (максимальная) цена контракта более чем на 50 %.

В 2014 году Администрацией Центрального района в городе Твери была осуществлена закупка путем запроса котировок на право заключения контракта на выполнение работ по разработке схем организации дорожного движения по объектам улично-дорожной сети Центрального района города Твери с максимальной ценой контракта 137 548,00 рублей (извещение от 09.04.2014 № 0136300021714000209); на участие в запросе котировок было подано 3 заявки (в том числе и заявка от ООО «Доринжиниринг-Тверь»); победителем запроса котировок признано ООО «АНБ Сервис» с предложением о цене контракта 96 000,00 рублей, т.е. цена снижена более чем на 30 %.

Обзор практики осуществления закупок работ по содержанию и ремонту дорог общего пользования (улично-дорожной сети), мостов и иных транспортных сооружений в иных муниципальных образованиях также свидетельствует об отсутствии единого и неразрывного комплекса работ по содержанию автомобильных дорог, и отсутствии неразрывной технологической связи всех работ по содержанию автомобильных дорог. Так, например, Администрацией Можайского района (извещение от 12.03.2015 № 0148300034915000018) осуществлена закупка работ по разработке комплексной схемы организации дорожного движения на территории Можайского муниципального района, Администрацией города Тrehгорного (извещение от 06.03.2015 № 0169300043215000019) осуществлена закупка работ по разработке проекта «Схема организации дорожного движения на территории Тrehгорного городского округа Челябинской области», что свидетельствует о реальной возможности закупки отдельных видов работ по содержанию автомобильных дорог как самостоятельной закупки таких работ отдельно от прочих работ, связанных с

содержанием автомобильных дорог.

Таким образом, на территории города Твери сложились самостоятельные товарные рынки – рынок работ по содержанию автомобильных дорог города Твери (без работ по разработке схем организации дорожного движения) и рынок работ по разработке схем организации дорожного движения по объектам улично-дорожной сети, и, Заказчик (Департамент дорожного хозяйства и транспорта администрации города Твери), к полномочиям которого отнесено определение содержания технического задания, обладал информацией не только об участниках рынка, но и результатах закупок. Формирование в 2015 году закупки, предусматривающей объединение в едином лоте всех видов работ по содержанию дорог в городе Твери повлекло ограничение количество участников аукциона (подана лишь 1 заявка), что в совокупности с увеличением обеспечения заявки и увеличением обеспечения исполнения контракта, повлекло неэффективность закупки (один участник закупки и возможность заключения контракта по начальной (максимальной) цене), ограничение конкуренции (признаками ограничения конкуренции признаются сокращение участников рынка, а также рост цены, если такое сокращение и такой рост обусловлены не экономическими механизмами рынка).

Таким образом, Заказчиком и Уполномоченным органом нарушены требования пункта 1 части 1 статьи 33 и пункта 1 части 1 статьи 64 Закона, а также частей 1 и 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Жалоба Общества является обоснованной.

На основании изложенного и руководствуясь частью 22 статьи 99 и частью 8 статьи 106 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Комиссия Тверского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Доринжиниринг-Тверь» обоснованной.
2. Признать Департамент дорожного хозяйства и транспорта администрации города Твери и Управление муниципального заказа администрации г. Твери нарушившими требования пункта 1 части 1 статьи 33 и пункта 1 части 1 статьи 64 Закона Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также частей 1 и 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
3. Выдать Департаменту дорожного хозяйства и транспорта администрации города Твери, Управлению муниципального заказа администрации г. Твери, аукционной комиссии и оператору электронной площадки предписание об отмене протоколов, составленных в ходе осуществления закупки, внесении изменений в

документацию об аукционе.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

ПРЕДПИСАНИЕ № 05-6/1-142-2015

об устранении нарушения в сфере закупок

16 сентября 2015 года

г. Тверь

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Тверской области по контролю в сфере закупок (далее - Комиссия, Тверское УФАС России)

в присутствии представителей:

- Департамента дорожного хозяйства и транспорта администрации города Твери,
- Управления муниципального заказа администрации города Твери,
- ООО «Доринжиниринг-Тверь»,

на основании решения от 16.09.2015 по делу № 05-6/1-142-2015 и в соответствии с частью 22 статьи 99 и частью 8 статьи 106 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. В срок до 24.09.2015:

1.1. Управлению муниципального заказа администрации города Твери и созданной им аукционной комиссии отменить протокол, сформированный в ходе размещения закупки путем проведения электронного аукциона на право заключения муниципального контракта на выполнение комплекса работ по содержанию улично-дорожной сети города Твери (извещение от 25.08.2015 № 0136300021715000659);

1.2. Оператору электронной площадки обеспечить возможность исполнения пункта 1.1 настоящего предписания, при этом вернуть поданную заявку на участие в электронном аукционе в электронной форме участнику закупки, разблокировать денежные средства, предусмотренные в качестве обеспечения заявки на участие в электронном аукционе;

1.3. Департаменту дорожного хозяйства и транспорта администрации города

Твери и Управлению муниципального заказа администрации города Твери:

- внести изменения в документацию об электронном аукционе на право заключения муниципального контракта на выполнение комплекса работ по содержанию улично-дорожной сети города Твери (извещение от 25.08.2015 № 0136300021715000659) в соответствии с требованиями Закона, и с учетом принятого решения Комиссией Тверского УФАС России по делу № 05-6/1-142-2015 от 16.09.2015;

- продлить срок подачи заявок на участие в аукционе в установленном законодательством о закупках порядке;

1.4. Оператору электронной площадки обеспечить возможность исполнения пункта 1.3 настоящего предписания;

1.5. Департаменту дорожного хозяйства и транспорта администрации города Твери, Управлению муниципального заказа администрации города Твери и оператору электронной площадки осуществить дальнейшее проведение процедуры закупки в соответствии с требованиями законодательства о закупках;

1.6. Департаменту дорожного хозяйства и транспорта администрации города Твери, Управлению муниципального заказа администрации города Твери и оператору электронной площадки **в срок до 01.10.2015** представить в Тверское УФАС России информацию об исполнении настоящего предписания с приложением надлежащим образом заверенных документов.

Примечание: Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за неисполнение предписания органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В случае неисполнения предписания Тверское УФАС России вправе обратиться в суд, арбитражный суд с требованием о понуждении совершения действий, соответствующих законодательству Российской Федерации, с заявлением в защиту прав и законных интересов участников закупки.

Настоящее предписание может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.