

ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА
УПРАВЛЕНИЕ
по Владимирской области

ул. Большая Московская, 1, г. Владимир, 600000 тел./ факс (4922) 53-14-53, 33-49-78, e-mail:
to33@fas.gov.ru

Р Е Ш Е Н И Е
по делу о нарушении законодательства
о контрактной системе в сфере закупок
№ 033/06/33-871/2021

17 сентября 2021 года

г. Владимир

Резолютивная часть решения оглашена 17.09.2021 года

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

на основании части 8 статьи 106 Федерального закона № 44-ФЗ от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о контрактной системе в сфере закупок) и Административного регламента Федеральной антимонопольной службы 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, утвержденного приказом ФАС России от 19.11.2014 № 727/14 (далее - административный регламент) рассмотрела жалобу общества с ограниченной ответственностью «СтройСервис» (г. Владимир) на положения документации открытого конкурса в электронной форме на выполнение работ по ремонту автомобильных дорог Муром-"Волга" на участках км 63+781 - км 71+602, км 72+730 - км 73+668, км 75+249 - км 75+447, км 76+866 - км 77+670, км 79+670 - км 81+106 в Гороховецком районе; Юрьев-Польский-Кольчугино на участках км 23+230 - км 25+880, км 27+960 - км 28+180 в Кольчугинском районе; Муром- «Волга» на участке км 29+291 - км 31+392 в Муромском районе; Юрьев-Польский-Григорово -Гаврилов Посад-Тейково на участке км 0+000 - км 18+600 в Юрьев-Польском районе Владимирской области (№ закупки 0128200000121005325), в открытом заседании, в присутствии представителей заказчика – ГБУ ВО «Управление автомобильных дорог администрации Владимирской области» заявителя – ООО «СтройСервис»

В ходе рассмотрения дела о нарушении законодательства в сфере закупок № 033/06/33-871/2021 Комиссия Владимирского УФАС России,

УСТАНОВИЛА:

Во Владимирское УФАС России поступила жалоба ООО «СтройСервис» (далее – заявитель) на положения документации о проведении открытого конкурса в электронной форме на выполнение работ по ремонту автомобильных дорог Муром-"Волга" на участках км 63+781 - км 71+602, км 72+730 - км 73+668, км 75+249 - км 75+447, км 76+866 - км 77+670, км 79+670 - км 81+106 в Гороховецком районе; Юрьев-Польский-Кольчугино на участках км 23+230 - км 25+880, км 27+960 - км 28+180 в Кольчугинском районе; Муром- «Волга» на участке км 29+291 - км 31+392 в Муромском районе; Юрьев-Польский-Григорово -Гаврилов Посад-Тейково на участке км 0+000 - км 18+600 в Юрьев-Польском районе Владимирской области (№ закупки 0128200000121005325).

Предмет данного конкурса представляет собой выполнение работ по ремонту нескольких автомобильных дорог, расположенных в различных районах Владимирской области.

Считаем, что объединение в один предмет закупки 4 объектов, не являющихся составной частью единой автомобильной дороги, привело к неосновательному завышению начальной максимальной цены контракта, которая составила 357 242 614 руб.

Соответственно выросли и требования к финансовой составляющей данного конкурса - размер обеспечения заявки на участие в конкурсе составил 17 862 130 руб., размер обеспечения контракта - 107 172 784 руб., размер обеспечения гарантийных обязательств - 35 724 261 руб. Это сводит к минимуму количество потенциальных участников закупки, поскольку является актуальным лишь для крупных предприятий на рынке оказываемых услуг, ограничивая доступ к закупке субъектов малого и среднего предпринимательства.

Кроме того, объединение в один лот объектов, технологически и функционально не связанных между собой, а также расположенных на территории 4 муниципальных районов, два из которых не имеют между собой общей границы и находятся в противоположных сторонах Владимирской области (в частности Юрьев-Польский- Кольчугинский с Муромским-Гороховецким) лишает лицо, заинтересованное в приобретении права -ia выполнение государственного контракта, возможности реализации такого права, навязывая ему путем формирования лота, приобретение всех участков работ и приводит к удорожанию выполнения работ.

Навязывание приобретения лишних объектов работ является принуждением к заключению договора и нарушает установленную статьей 421 Гражданского кодекса Российской Федерации свободу договора. С целью осуществления организации рассматриваемых работ, потенциальному участнику необходимо будет задействовать дополнительные трудовые и финансовые ресурсы, что напрямую ограничивает участие в рассматриваемой закупке участников гражданского оборота.

Статьей 8 Закона № 44-ФЗ установлен принцип обеспечения конкуренции контрактной системы в сфере закупок.

Частью 1 статьи 8 Закона № 44-ФЗ установлено, что 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, должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок (часть 2 статьи 8 Закона №44-ФЗ).

Пункт] части 1 статьи 33 Закона №44-ФЗ содержит правило, согласно которому 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 к товарам при условии, что они влекут за собой ограничение количества участников закупки.

В соответствии с положениями пункта 1 части 1 статьи 64 Закона № 44-ФЗ документация о закупке должна содержать наименование и описание объекта закупки и условия контракта в соответствии со статьей 33 Закона №44-ФЗ, в том числе обоснование начальной (максимальной) цены контракта.

Согласно части 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №] 35-ФЗ «О защите конкуренции» при проведении торгов, запроса котировок на размещение заказов на постав <и товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов, запроса котировок путем

включения в состав лотов продукции (товаров, работ, услуг), технологически и функционально не связанной с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов, запроса котировок.

При размещении заказа уполномоченный орган наделен правом самостоятельного выделения лотов, однако подобное объединение не должно входить в противоречие с общими принципами Закона №44-ФЗ в части обеспечения потенциальным претендентам гарантий по реализации их права на участие в торгах, эффективность использования бюджетных средств и развитие добросовестной конкуренции, а также нарушать требования статьи 17 Закона о защите конкуренции, запрещающей совершение любых действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении торгов.

Кроме того, заявителем полагается, что Заказчиком установлены избыточные требования к объекту закупки.

П. 6.1.3. контракта устанавливает к Подрядчику следующие требования.

«При необходимости, определяемой Заказчиком, Подрядчик в течение 15 календарных дней с даты обращения Заказчика, устанавливает на Объекте в местах, указанных Заказчиком, камеры видеонаблюдения с возможностью бесперебойной трансляции видео в режиме реального времени и обеспечивает хранение видеозаписи на цифровом носителе в интернет - хранилищах с предоставлением Заказчику доступа к ним посредством сети Интернет. При невозможности передачи видео в режиме реального времени через сеть Интернет, Подрядчик должен обеспечить хранение видеозаписи на цифровом носителе и по требованию Заказчика предоставлять информацию на нём. Размещение камер должно обеспечить обзор всей зоны производства работ.

Камеры должны быть всепогодными, с патрулированием, с грозозащитой, с ИК подсветкой, с разрешением 1080:4МП.

Расходы на приобретение, монтаж, содержание в работоспособном состоянии систем видеонаблюдения в период производства работ, а также расходы на передачу данных с камер видеонаблюдения несёт Подрядчик за счет собственных средств».

Сводом правил организации строительства (СП 48.13330.201 1) данные обязанности Подрядчика не предусмотрены ни в одном из разделов (выполнение работ, осуществление строительного контроля, обеспечение безопасности труда, управление стройплощадкой - п 4.6. СП)

Кроме того, объект работ по данному контракту представляет собой дорожную сеть, протяженностью несколько десятков километров и установка таких устройств даже в нескольких местах повлечет значительные финансовые затраты.

Таким образом, заявитель полагает, что с учетом предмета закупки и положений конкурсной документации, действия Заказчика по укрупнению лота нивелируют цели законодательства о контрактной системе - открытости и прозрачности, экономии бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования, равноправия участников закупки, кроме того, документация устанавливает в отношении объекта закупки избыточные требования.

На основании изложенного, заявитель просит признать жалобу обоснованной, признать аукционную документацию не соответствующей требованиям законодательства о контрактной системе в сфере закупок, выдать заказчику предписание об устранении допущенных нарушений.

Представители заказчика по существу жалобы пояснили следующее.

Указанная документация по ремонту автомобильных дорог подготовлена учреждением в соответствии с Планом работ на 2021 год, предусмотренного вышеуказанным постановлением и согласованным и.о директора департамента транспорта и дорожного хозяйства Владимирской области 15.01.2021 года.

Документация по ремонту автомобильных дорог утверждена приказом заказчика от 02.02.2021г. №37 и согласована департаментом транспорта и дорожного хозяйства 03.02.2021г. в порядке, предусмотренном распоряжением администрации Владимирской области от 01.03.2018 г. № 133-р.

Описание объекта закупки в полном объеме соответствует ст. 33 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для

обеспечения государственных и муниципальных нужд» и требованиям ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» и не содержит ограничений по объему лота.

Предмет закупки сформирован заказчиком с учетом целей и задач, предусмотренных Государственной программой достижения заданных результатов и показателей по ремонту автомобильных дорог, а также в целях повышения эффективности и результативности их осуществления и необходимости обеспечения безопасности и бесперебойности движения на автодорогах регионального или межмуниципального значения.

Документация открытого конкурса в электронной форме в полном объеме соответствует требованиям Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", содержит все необходимые и достаточные сведения о закупке.

Объединение в один лот однородных работ на ряде объектов для их выполнения единым субъектом, обладающим необходимыми и достаточными ресурсами, не может являться нарушением Закона о контрактной системе. Закон о контрактной системе не содержит запрета на объединение в один лот выполнения однородных работ по разным адресам.

Перечень работ, входящих в оспариваемый предмет закупки охватывается единым понятием «ремонт автомобильных дорог», т.е. это однородные (аналогичные) технологически и функционально взаимосвязанные работы. Объединение заказчиком в предмет закупки выполнения ремонтных работ в разных административных районах Владимирской области вызвано необходимостью определения лучшего подрядчика, способного обеспечить выполнение работ с уровнем не ниже допустимого.

В пункте 3 Обзора судебной практики применения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ от 28.06.2017 указано, что при проведении государственных (муниципальных) закупок допускается включение в один лот технологически и функционально взаимосвязанных между собой товаров, работ, услуг.

Кроме того, согласно условиям проекта контракта, являющегося неотъемлемой частью документации, допускаются промежуточные приемки выполненных работ, поэтому подрядчик вправе выполнить работы на одном участке дорог, сдать результаты выполненных работ Заказчику и приступить к работам на следующем участке, а, при наличии достаточных трудовых и материальных ресурсов выполнять работы одновременно на нескольких участках либо выполнять весь комплекс работ одновременно. Также предусмотрена возможность привлечения субподрядных организаций.

Таким образом, формирование предмета закупки в таком виде определено потребностями заказчика в выполнении работ надлежащего качества в целях выполнения задач, поставленных в рамках реализации Государственной программы «Дорожное хозяйство Владимирской области на 2014-2025 годы» (статья 12 Закона о контрактной системе).

Согласно правовой позиции, выраженной в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28.12.2010 № 11017/10, основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения торгов, является не столько обеспечение закупок, сколько выявление в ходе торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере закупок. Данные выводы подтверждены Определением Верховного Суда РФ от 29.01.2019 № 305-КГ18 -24303, от 31.05.2017 № 305-КГ17-5732, Постановлением Арбитражного Суда Московского округа от 06.06.2019 №Ф05-4329/19 (дело № А40-131623/18).

Довод заявителя по ограничению участников торгов также не состоятелен и мотивирован только нормами права, которые могут подтверждать факт нарушения. Конкретные факты ограничения участия в данном конкурсе отсутствуют и ничем не подтверждаются. В настоящее время по данной закупке поступило две заявки от участников конкурса, запросов и разъяснений документации не поступало. Следовательно, документация, предмет закупки сформированы правильно, объективно и обоснованно.

В части условия контракта по 6.1.3 указанное условие не является избыточным и безусловным для исполнения, поскольку в рамках национального проекта «Безопасные качественные автомобильные дороги» обязателен общественный контроль, а именно возможность осуществления контроля за ходом работ в режиме онлайн. Кроме того, данное условие полностью отвечает нынешним требованиям по реализации мер по снижению случаев заболевания (заражения) коронавирусной инфекцией с целью минимизации контактов лиц, осуществляющих выполнение работ по данному объекту и специалистов заказчика.

На основании изложенного, представители заказчика просят признать жалобу необоснованной.

Заслушав мнения сторон, изучив представленные документы, исследовав доказательства сторон в рамках внеплановой проверки, проведенной в соответствии с пунктом 1 частью 15 статьи 99 Закона о контрактной системе, Комиссия пришла к следующим выводам.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 33 Закона о контрактной системе в сфере закупок, 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 или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование страны происхождения товара, требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки. Допускается использование в описании объекта закупки указания на товарный знак при условии сопровождения такого указания словами "или эквивалент" либо при условии несовместимости товаров, на которых размещаются другие товарные знаки, и необходимости обеспечения взаимодействия таких товаров с товарами, используемыми заказчиком, либо при условии закупок запасных частей и расходных материалов к машинам и оборудованию, используемым заказчиком, в соответствии с технической документацией на указанные машины и оборудование.

Как следует из аукционной документации, заказчику требуется выполнить работы по ремонту автомобильных дорог, расположенных во Владимирской области.

Комиссия полагает, что работы по ремонту автомобильных дорог, входящих в объект данной закупки, являются единым процессом, имеют общее функциональное назначение и выполняются для достижения одной цели – обеспечения надлежащего содержания объектов транспортной инфраструктуры на территории Владимирской области.

Источником финансирования указанной закупки являются денежные средства, выделенные в рамках одной программы финансирования. Согласно порядку формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципам назначения, бюджетные ассигнования отражаются одной строкой и направляются на ремонт и содержание автомобильных дорог из утвержденного адресного перечня.

В объект закупки включены работы функционально и технологически связанных между собой автомобильных дорог муниципальных образований, находящихся на территории Владимирской области. Формирование закупки определялось потребностью заказчика в оказании услуг надлежащего качества с целью поддержания безопасного и бесперебойного движения на дорогах, их сохранности в соответствии с требованиями технических регламентов и нормативных документов.

Кроме изложенного, на основании части 9 статьи 105 Закона о контрактной системе в сфере закупок к жалобе прикладываются документы, подтверждающие ее обоснованность.

Из приведенных положений Закона следует, что обязанность доказывания нарушения своих прав и законных интересов лежит на подателе жалобы.

Контрольный орган в сфере закупок установил факт того, что заявителем жалобы не было предоставлено объективных документов и достоверных доказательств, свидетельствующих о необоснованном укрупнении заказчиком объекта закупки, о создании одним участникам закупки преимуществ перед другими.

В силу изложенного, Комиссия полагает указанный довод жалобы необоснованным.

Из смысла норм, предусмотренных статьей 33 Закона о контрактной системе в сфере закупок следует, что если указанные в аукционной документации требования к товару не нарушают прямых запретов, установленных в статье 33 Закона о контрактной системе в сфере закупок, и направлены на определение потребностей заказчика, такие положения документации не могут быть признаны нарушающими требования законодательства. При этом заказчик вправе в необходимой степени детализировать объект закупки, определяя такие характеристики закупаемого товара, которые будут иметь существенное значение для последующего использования товара. Положения Закона о контрактной системе в сфере закупок не обязывают заказчика при описании объекта закупки устанавливать такие требования, которым соответствовали бы все существующие типы, виды, модели товара.

При описании объекта закупки в рассматриваемой документации заказчиком не использованы указания на товарные знаки, знаки обслуживания, фирменные наименования, патенты, полезные модели, промышленные образцы, наименование места происхождения товара или наименование производителя. Им указаны необходимые функциональные, технические, качественные и эксплуатационные характеристики товара.

Как следует, из пояснений представителя заказчика, требования пункта 6.1.3 проекта контракта относительно необходимости установки на объекте камер видеонаблюдения обусловлено объективными потребностями заказчика, в частности возможностью осуществления контроля за выполнением работ в режиме онлайн.

Кроме того, доказательством отсутствия в аукционной документации положений, ограничивающих количество участников закупки служит то обстоятельство, что на участие в закупке было подано и допущено две заявки.

В силу изложенного, Комиссия полагает необоснованным довод жалобы относительно того, что положения пункта 6.1.3 контракта являются избыточными и каким-либо образом ограничивают количество участников закупки.

На основании изложенного, руководствуясь частями 8 статьи 106, пунктом 3 частью 15 статьи 99 Закона о контрактной системе в сфере закупок, Комиссия Владимирского УФАС России

РЕШИЛА:

Признать жалобу ООО «СтройСервис» (г.Владимир) на положения документации о проведении открытого конкурса в электронной форме на выполнение работ по ремонту автомобильных дорог Муром-"Волга" на участках км 63+781 - км 71+602, км 72+730 - км 73+668, км 75+249 - км 75+447, км 76+866 - км 77+670, км 79+670 - км 81+106 в Гороховецком районе; Юрьев-Польский-Кольчугино на участках км 23+230 - км 25+880, км 27+960 - км 28+180 в Кольчугинском районе; Муром- «Волга» на участке км 29+291 - км 31+392 в Муромском районе; Юрьев-Польский-Григорово -Гаврилов Посад-Тейково на участке км 0+000 - км 18+600 в Юрьев-Польском районе Владимирской области (№ закупки 0128200000121005325) необоснованной.

Настоящее решение вступает в законную силу с момента его вынесения и может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев с момента вынесения.