ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА

РЕШЕНИЕ

от 7 мая 2019 г. N 19/44/105/1186

О НАРУШЕНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по контролю в сфере закупок (далее - Комиссия, рассмотрев жалобу ООО "Т" (далее - Заявитель) на действия ФКУ "Ф" (далее - Заказчик) при проведении Заказчиком, конкурсной комиссией ФКУ "Ф" (далее - Конкурсная комиссия), АО "Э" (далее - Оператор электронной площадки) конкурса с ограниченным участием в электронной форме на право заключения государственного контракта на выполнение работ по строительству и реконструкции автомобильной дороги М-5 "Урал" от Москвы через Рязань, Пензу, Самару, Уфу до Челябинска. Строительство путепровода через железную дорогу на км 960 на автомобильной дороге М-5 "Урал" Москва - Рязань - Пенза - Самара - Уфа - Челябинск, Самарская область (номер извещения в единой информационной системе в сфере закупок www.zakupki.gov.ru (далее - ЕИС) 0355100004519000041) (далее - Конкурс), и в результате осуществления внеплановой проверки в соответствии с пунктом 1 части 15 статьи 99 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее Закон о контрактной системе), пунктом 3.31 административного регламента, утвержденного Приказом ФАС России от 19.11.2014 N 727/14 (далее - Административный регламент),

установила:

В ФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении Заказчиком, Конкурсной комиссией, Оператором электронной площадки Конкурса.

По мнению Заявителя, его права и законные интересы нарушены следующими действиями Заказчика:

1. В Конкурсной документации установлен ненадлежащий объем работ по строительству, реконструкции объектов капитального строительства на территории Российской Федерации, которые подрядчик обязан выполнить самостоятельно без привлечения других лиц к исполнению своих обязательств по государственному контракту;

2. Заказчиком ненадлежащим образом установлены виды работ по строительству, реконструкции объектов капитального строительства на территории Российской Федерации, которые подрядчик обязан выполнить самостоятельно без привлечения других лиц к исполнению своих обязательств по государственному контракту.

Представители Заказчика не согласились с доводами Заявителя и сообщили, что при проведении Конкурса Заказчик действовал в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

В результате рассмотрения жалобы и осуществления в соответствии с пунктом 1 части 15 статьи 99 Закона о контрактной системе внеплановой проверки Комиссия установила следующее.

В соответствии с извещением об осуществлении закупки, документацией о закупке, протоколами, составленными при определении поставщика (подрядчика, исполнителя):

1) извещение о проведении Конкурса размещено в ЕИС - 15.04.2019;

2) способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) - Конкурс;

З) начальная (максимальная) цена контракта - 2 021 827 520 рублей;

4) источник финансирования - федеральный бюджет; КБК - 108 04 09 242V620100 414;

5) дата окончания подачи заявки на участие в Конкурсе - 24.05.2019.

1. Согласно доводу жалобы Заявителя, в Конкурсной документации установлен ненадлежащий объем работ по строительству, реконструкции объектов капитального строительства на территории Российской Федерации, которые подрядчик обязан выполнить самостоятельно без привлечения других лиц к исполнению своих обязательств по государственному контракту.

Из жалобы Заявителя следует, что объем вышеуказанных работ составляет менее 25% от начальной (максимальной) цены контракта, что не соответствует Постановлению Правительства Российской Федерации от 15.05.2017 N 570 "Об установлении видов и объемов работ по строительству, реконструкции объектов капитального строительства на территории Российской Федерации, которые подрядчик обязан выполнить самостоятельно без привлечения других лиц к исполнению своих обязательств по государственному и (или) муниципальному контрактам, и о внесении изменений в Правила определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом" (далее - Постановление N 570).

В соответствии с частью 2 статьи 110.2 Закона о контрактной системе Правительство Российской Федерации вправе установить виды и объем работ по строительству, реконструкции объектов капитального строительства, которые подрядчик обязан выполнить самостоятельно без привлечения других лиц к исполнению своих обязательств по контракту.

Пунктом 2 Постановления N 570 установлено, что конкретные виды и объемы работ из числа видов и объемов работ, предусмотренных подпунктом "а" пункта 2 Постановления N 570, определенные по предложению подрядчика, включаются в государственный и (или) муниципальный контракт и исходя из сметной стоимости этих работ, предусмотренной проектной документацией, в совокупном стоимостном выражении должны составлять:

не менее 15 процентов цены государственного и (или) муниципального контракта - со дня вступления в силу настоящего постановления и до 1 июля 2018 г.;

не менее 25 процентов цены государственного и (или) муниципального контракта - с 1 июля 2018 г.

Извещение о проведении Конкурса размещено в ЕИС 15.04.2019.

Пунктом 2.1.2 Конкурсной документации в редакции от 17.04.2019, 06.05.2019 установлены возможные виды и объем работ, которые подрядчик должен выполнить самостоятельно без привлечения третьих лиц к исполнению своих обязательств по государственному контракту.

На заседании Комиссии представители Заказчика пояснили, что требования к объему вышеуказанных работ установлены в соответствии с Постановлением N 570 и не противоречат Закону о контрактной системе.

Также представители Заказчика сообщили, что объем работ, которые подрядчик должен выполнить самостоятельно без привлечения третьих лиц к исполнению своих обязательств по государственному контракту, составляет 510 912,50 тыс. рублей (25,3% с учетом НДС).

На основании изложенного, а также учитывая, что Заявитель явку представителей на заседание Комиссии не обеспечил, в составе жалобы доказательств, однозначно подтверждающих обоснованность довода, Комиссия приходит к выводу, что довод Заявителя не нашел своего подтверждения.

2. Согласно доводу жалобы Заявителя, Заказчиком ненадлежащим образом установлены виды работ по строительству, реконструкции объектов капитального строительства на территории Российской Федерации, которые подрядчик обязан выполнить самостоятельно без привлечения других лиц к исполнению своих обязательств по государственному контракту.

Пунктом 2 Постановления N 570 установлено, что возможные виды и объемы работ по строительству, реконструкции объектов капитального строительства на территории Российской Федерации из числа видов работ, утвержденных настоящим постановлением, которые подрядчик обязан выполнить самостоятельно без привлечения других лиц к исполнению своих обязательств по государственному и (или) муниципальному контрактам, подлежат включению заказчиком в документацию о закупке.

При этом, Постановлением N 570 установлен перечень видов работ по строительству, реконструкции объектов капитального строительства на территории Российской Федерации, которые подрядчик обязан выполнить самостоятельно без привлечения других лиц к исполнению своих обязательств по государственному и (или) муниципальному контрактам (далее - Перечень), включающий, в том числе, устройство трубопроводов, устройство туннелей, устройство искусственных сооружений.

Пунктом 2.1.2 Конкурсной документации в редакции от 17.04.2019, 06.05.2019 установлены следующие виды работ, которые подрядчик обязан выполнить самостоятельно без привлечения других лиц к исполнению своих обязательств: организация движения, вырубка деревьев, разборка существующих сооружений, технический этап рекультивации, земляное полотно, дорожная одежда, обустройство и обстановка дороги.

Вместе с тем, согласно приложению N 2 к Конкурсной документации (сводная ведомость объемов и стоимости работ) в рамках исполнения государственного контракта необходимо осуществить работы по обустройству водопропускных труб, строительству пешеходного тоннеля, путепровода.

Таким образом, действия Заказчика, ненадлежащим образом установившего в Конкурсной документации возможные виды работ по строительству, реконструкции объекта капитального строительства, которые подрядчик обязан выполнить самостоятельно без привлечения других лиц к исполнению своих обязательств по государственному контракту, нарушают часть 2 статьи 110.2 Закона о контрактной системе, что содержит признаки состава административного правонарушения, предусмотренного частью 4.2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В результате проведения внеплановой проверки Комиссией установлено следующее.

3. В соответствии с частью 4 статьи 56.1 Закона о контрактной системе при проведении конкурса с ограниченным участием в электронной форме применяются положения Закона о контрактной системе о проведении открытого конкурса в электронной форме с учетом особенностей, определенных статьей 56.1 Закона о контрактной системе.

Согласно пункту 8 части 1 статьи 54.3 Закона о контрактной системе конкурсная документация наряду с информацией, указанной в извещении о проведении открытого конкурса в электронной форме, должна содержать критерии оценки заявок на участие в открытом конкурсе в электронной форме, величины значимости этих критериев, порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в открытом конкурсе в электронной форме в соответствии с Законом о контрактной системе.

В соответствии с частью 6 статьи 54.7 Закона о контрактной системе конкурсная комиссия осуществляет оценку вторых частей заявок на участие в открытом конкурсе в электронной форме, в отношении которых принято решение о соответствии требованиям, установленным конкурсной документацией, для выявления победителя такого конкурса на основе критериев, указанных в конкурсной документации и относящихся ко второй части заявки (при установлении этих критериев в конкурсной документации).

В соответствии с частью 1 статьи 32 Закона о контрактной системе для оценки заявок, окончательных предложений участников закупки заказчик в документации о закупке устанавливает следующие критерии цена контракта; расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ; качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки; квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

В соответствии с частью 8 статьи 32 Закона о контрактной системе порядок оценки заявок, окончательных предложений участников закупки, в том числе предельные величины значимости каждого критерия, устанавливаются постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 N 1085 "Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Правила).

При этом согласно пункту 3 Правил, "оценка" - процесс выявления в соответствии с условиями определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) по критериям оценки и в порядке, установленном в документации о закупке в соответствии с требованиями настоящих Правил, лучших условий исполнения контракта, указанных в заявках (предложениях) участников закупки, которые не были отклонены.

Пунктом 11 Правил установлено, что для оценки заявок (предложений) по каждому критерию оценки используется 100-балльная шкала оценки. Если в соответствии с пунктом 10 Правил в отношении критерия оценки в документации о закупке заказчиком предусматриваются показатели, то для каждого показателя устанавливается его значимость, в соответствии с которой будет производиться оценка, и формула расчета количества баллов, присуждаемых по таким показателям, или шкала предельных величин значимости показателей оценки, устанавливающая интервалы их изменений, или порядок их определения.

В соответствии с пунктом 11 Правил в редакции от 21.03.2019 в случае осуществления закупки, по результатам которой заключается контракт на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу особо опасных, технически сложных и уникальных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений, включенных в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения, допускается установление в документации о закупке в качестве нестоимостных критериев оценки исключительно критерия оценки "квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, принадлежащих им на праве собственности или ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации", показателей такого критерия, указанных в пункте 27(1) Правил.

В соответствии с пунктом 3 статьи 3 Федерального закона от 08.11.2007 N 257-ФЗ "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" искусственные дорожные сооружения - сооружения, предназначенные для движения транспортных средств, пешеходов и прогона животных в местах пересечения автомобильных дорог иными автомобильными дорогами, водотоками, оврагами, в местах, которые являются препятствиями для такого движения, прогона (зимники, мосты, переправы по льду, путепроводы, трубопроводы, тоннели, эстакады, подобные сооружения).

Разделом 16 Конкурсной документации в редакции от 17.04.2019, а также приказом от 16.04.2019 N 176 о внесении изменений в Конкурсную документацию установлен следующий порядок оценки заявок на участие в Конкурсе:

1. Цена контракта - величина значимости критерия - 60%.

2. Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки (показатель "Качество работ") - величина значимости критерия - 40% (далее - Критерий N 1).

В соответствии с Конкурсной документацией в редакции от 17.04.2019 оценка заявок по Критерию N 1 осуществляется в следующем порядке: "оценивается соответствие предложения участника закупки о качестве работ, представленного в составе заявки на участие в конкурсе, требованиям Проекта государственного контракта (Приложение N 1 к Конкурсной документации), Сводной ведомости объемов и стоимости работ (Приложение N 2 к Конкурсной документации), Проектной документации (разделы 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9) (Приложение N 4 к Конкурсной документации)".

При этом, заседании Комиссии установлено, что объектом закупки является выполнение работ, в том числе, по строительству путепровода через железную дорогу, а также пешеходного тоннеля, относящихся к искусственным дорожным сооружениям.

На основании изложенного, а также учитывая положения пункта 11 Правил в редакции от 21.03.2019, Заказчиком в порядке оценки неправомерно установлен нестоимостной критерий "Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки", поскольку в качестве нестоимостного критерия оценки заявок на участие в Конкурсе допускается установление исключительно критерия оценки "квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, принадлежащих им на праве собственности или ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации".

С учетом изложенного, Комиссия приходит к выводу, что порядок оценки заявок в Конкурсной документации установлен не в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о контрактной системе.

Таким образом, вышеуказанные действия Заказчика не соответствуют пункту 8 части 1 статьи 54.3 Закона о контрактной системе и нарушают часть 4 статьи 56.1 Закона о контрактной системе, что содержит признаки административного правонарушения, предусмотренного частью 4.2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Вместе с тем, Комиссия приходит к выводу, что указанное нарушение Закона о контрактной системе не повлияло на результаты определения поставщика (подрядчика, исполнителя), поскольку Заказчиком самостоятельно устранено нарушение путем размещения 06.05.2019 в ЕИС изменений в Конкурсную документации, а также приказа от 29.04.2019 N 203 о внесении изменений в Конкурсную документацию, согласно которым Заказчиком исключен Критерий N 1 из порядка оценки заявок на участие в Конкурсе и в рамках нестоимостных критерием содержится исключительно критерий "Квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, принадлежащих им на праве собственности или ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации".

4. Согласно пункту 2 части 1 статьи 54.3 Закона о контрактной системе конкурсная документация наряду с информацией, указанной в извещении о проведении открытого конкурса в электронной форме, должна содержать предусмотренные статьей 54.4 Закона о контрактной системе требования к содержанию, в том числе к описанию предложения участника открытого конкурса в электронной форме, к составу заявки на участие в открытом конкурсе в электронной форме и инструкцию по ее заполнению, при этом не допускается установление требований, влекущих за собой ограничение количества участников закупки или ограничение доступа к участию в открытом конкурсе в электронной форме.

Разделом 10 Конкурсной документации в редакции от 17.04.2019, 06.05.2019 установлена инструкция по заполнению заявок на участие в Конкурсе (далее - Инструкция), согласно которой "В случае отсутствия согласно нормативной документации по каким-либо из используемых при выполнении работ товаров сведений или если требуемый показатель и (или) требуемое значение показателя не применяется, исходя из предлагаемых в заявке свойств товара и (или) его характеристик и конструкции, то по требуемым значениям показателей товара указывается "не нормируется" либо "отсутствует".

На основании изложенного, Комиссия приходит к выводу, что положения Инструкции, устанавливающие необходимость определения участниками закупки самостоятельно наличие или отсутствие характеристик товаров, вводят участников закупки в заблуждение.

Кроме того, согласно Инструкции "Если заказчиком с помощью символов, знаков и слов, указанных выше установлены требования в виде диапазонов значений, конкретные характеристики которых в соответствии с государственными стандартами имеют ряд конкретных значений (например в требованиях указано: 1 - 15 или не более 15, а в соответствии с государственным стандартом данная характеристика имеет ряд значений: 1, 4, 12, 15) то в заявке участником должны быть отображены конкретные показатели, соответствующие ряду конкретных значений, определенные государственными стандартами (т.е. 1 или 4 или 12 или 15), указание промежуточных значений не отвечающих ряду значений, установленными государственными стандартами не допускается.

В случае, если требования установлены к нескольким маркам (типам, видам, отличительным характеристикам) товара (материала), то участник закупки должен предложить значение, соответствующее каждой марке (типу, виду, отличительной характеристике) товара (материала)".

На основании изложенного, Комиссия приходит к выводу, что положения Инструкции предусматривают определение участниками закупки самостоятельно корректность показателей товаров, указанных в Конкурсной документации, при этом, в соответствии с Инструкцией участникам закупки необходимо в составе заявки на участие в Конкурсе указывать вместо одной позиции товара, содержащего несколько типов, марок, видов товара, несколько товарных позиций для каждого типа, марки, вида товара, что вводит участников закупки в заблуждение.

Таким образом, вышеуказанные действия Заказчика не соответствуют пункту 4 части 1 статьи 54.3 Закона о контрактной системе и нарушают часть 4 статьи 56.1 Закона о контрактной системе и содержат признаки административного правонарушения, предусмотренного частью 4.2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

5. Частью 6 статьи 31 Закона о контрактной системе установлено, что заказчики не вправе устанавливать требования к участникам закупок в нарушение требований Закона о контрактной системе.

В соответствии с частью 47 статьи 112 Закона о контрактной системе установлено, что с 1 января по 31 декабря 2019 года, включительно аккредитованные ранее на электронных площадках участники закупок для участия в электронных процедурах обязаны пройти регистрацию в единой информационной системе.

Согласно части 50 статьи 112 Закона о контрактной системе установлено, что по 31 декабря 2019 года включительно подача заявок на участие в электронных процедурах и участие в таких процедурах осуществляются в том числе лицами, которые аккредитованы до 1 января 2019 года на электронной площадке, информация и документы которых включены в реестр, предусмотренный статьей 62 Закона о контрактной системе. При этом регистрация в единой информационной системе не требуется.

Извещение о проведении Конкурса размещено в ЕИС 15.04.2019.

Вместе с тем, разделом 11 Конкурсной документации в редакции от 17.04.2019, 06.05.2019 установлено, что "Подача заявок на участие в конкурсе с ограниченным участием в электронной форме осуществляется только лицами, зарегистрированными в единой информационной системе и аккредитованными на электронной площадке".

Таким образом, действия Заказчика, установившего в Конкурсной документации вышеуказанное требование к участникам закупки не соответствуют части 50 статьи 112 Закона о контрактной системе, нарушают часть 6 статьи 31 Закона о контрактной системе, что содержит признаки состава административного правонарушения, предусмотренного частью 4.2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Вместе с тем, на момент рассмотрения жалобы у Комиссии отсутствуют сведения, подтверждающие, что вышеуказанное нарушение повлекло нарушение прав или законных интересов третьих лиц.

На основании изложенного и руководствуясь частью 1 статьи 2, пунктом 1 части 15, пункта 2 части 22 статьи 99, частью 8 статьи 106 Закона о контрактной системе, Административным регламентом Комиссия

решила:

1. Признать жалобу ООО "Т" обоснованной в части ненадлежащего установления видов работ по строительству, реконструкции объектов капитального строительства на территории Российской Федерации, которые подрядчик обязан выполнить самостоятельно без привлечения других лиц к исполнению своих обязательств по государственному контракту.

2. Признать в действиях Заказчика нарушения части 6 статьи 31, части 4 статьи 56.1, части 2 статьи 110.2 Закона о контрактной системе.

3. Выдать Заказчику, Конкурсной комиссии, Оператору электронной площадки предписание об устранении выявленных нарушений Закона о контрактной системе.

4. Передать материалы от 07.05.2019 по делу N 19/44/105/1186 соответствующему должностному лицу Управления контроля размещения государственного заказа ФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Настоящее решение может быть обжаловано в суде, арбитражном суде в течение трех месяцев в установленном законом порядке.