

08 апреля 2013 г.

Управление Федеральной
антимонопольной службы по
Свердловской области

М.В. Иушкина
Ирени
рассмотреть.
Ивану
09.04.2013

Заявитель жалобы:

ЗАО Производственный центр «Квант-2»
ИНН 6673113802
Адрес места нахождения:
620057 г. Екатеринбург,
ул. Фрезеровщиков, д. 79
тел. (343) 336-37-07, факс 335-09-81
тел. представителя 8-912-26-22-145
e-mail: elena.stepanovskikh@gmail.com

Заказчик:

55-А
С.В. Боголюбов
М.Т. Иушкина
Директор по развитию
Уральского филиала
10.04.2013
09.04.2013
ЖАЛОБА

Открытое акционерное общество
междугородней и международной
электрической связи «Ростелеком» в лице
Макрорегионального филиала «Урал»
ИНН 7707049388
Адрес места нахождения филиала:
620014 г. Екатеринбург, ул. Московская,
д. 11

на действия заказчика при проведении процедуры закупки

29 марта 2013 г. ОАО «Ростелеком» в лице Макрорегионального филиала «Урал» объявлен открытый запрос предложений в электронной форме на право заключения договора на выполнение работ, включая обеспечение работ материалами, по строительству соединительной волоконно-оптической линии передачи участка Надым-Салехард, общей протяженностью 363,80 км. Информация об условиях запроса предложений размещена в сети Интернет по адресам: <http://www.rostelecom.ru/about/tender/261276>, а также на официальном сайте: www.zakupki.gov.ru и на сайте электронной торговой площадки (ОАО «Единая электронная торговая площадка») по адресу: <http://etp.roseltorg.ru/trade/view/?id=RT29031300001>.

Срок для подачи заявок установлен с 30.03.2013 г. (07-00 по московскому времени) до 19.04.2013 г. (12-00 по московскому времени).

Максимальная цена договора определена заказчиком в размере 475 000 000,00 руб. (с учетом НДС).

Согласно извещению о проведении запроса предложений подрядчик обязан выполнить работы в полном объеме согласно проектной документации и Заданию на выполнение работ (Приложение №1 к Договору, раздел 6 Документации о проведении запроса предложений) в соответствии с СНиП, требованиями действующих нормативных актов, правилами технической и пожарной безопасности и условиями, предусмотренными проектом Договора (раздел 6 Документации о проведении запроса предложений), при этом стоимость единицы видов работ и материалов предложения Претендента не должна превышать начальную (максимальную) цену единицы видов работ и материалов, указанную в расчете стоимости строительства соединительной волоконно-оптической линии передачи участка Надым - Салехард (Приложение №1 раздела 7 «Техническое задание» Документации о проведении запроса предложений).

ЗАО Производственный центр «Квант-2» является организацией, оказывающей услуги связи на основании лицензии № 64861, выданной 26.12.2008 г. Федеральной службой по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций, со сроком действия до 26.12.2013 г.), а также

Бх. № *01-43-97*
«09» 04 2013 г.

16 *30*
Ивану

обладает правами на выполнение работ по строительству сетей связи, что подтверждается свидетельством о допуске № 0293.02-2010-6673113802-С-145, выданным 13.04.2012 г. НП СРО «Региональная Строительная Ассоциация».

ЗАО ПЦ «Квант-2» заинтересовано в заключении договора с ОАО «Ростелеком» на строительство волоконно-оптической линии передачи участка Надым-Салехард, однако полагает, что условия открытого запроса предложений, установленные заказчиком, не отвечают требованиям антимонопольного законодательства, в связи с чем проведение процедуры закупки не является законным.

Так, условия открытого запроса предложений на право заключения договора на выполнение работ, включая обеспечение работ материалами, по строительству соединительной волоконно-оптической линии передачи участка Надым-Салехард, общей протяженностью 363,80 км. Содержат следующие нарушения требований законодательства:

1) информация о закупке отсутствует в Плане закупок ОАО «Ростелеком» на 2013 г. План закупок размещается заказчиком на официальном сайте (www.zakupki.gov.ru), а также на сайте <http://www.rostelecom.ru/about/tender/plan/>, однако ни одна из представленных на сайтах четырех версий плана на 2013 г. не содержит информации о планируемом ОАО «Ростелеком» проведении закупки для заключения договора с указанным выше предметом.

Отсутствие закупки в плане является нарушением требований п. 2 т. 4 ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» № 223-ФЗ, и ограничивает возможность потенциальных участников закупки посредством получения предварительной информации о планируемой закупке, принять обоснованное решение об участии в ней. Нарушение принципа гласности и прозрачности закупки ведет к ограничению конкуренции.

2) документацией о закупке не определены конкретные виды и объемы работ, для выполнения которых заказчиком планируется заключение договора.

Согласно п. 2.1.1 Документации о закупке предметом запроса предложений является право на заключение договора на поставку товаров, выполнение работ или оказание услуг согласно пункту 1 раздела 5 «Информационная карта» настоящей Документации. Согласно условиям Технического задания (раздел 7 документации) предметом договора будет выступать прокладка волоконно-оптического кабеля (далее ВОК) емкостью 36 оптических волокон на участке Узел Связи (далее УС) Салехард – УС Надым протяженностью 363,80 км (триста шестьдесят три километра восемьсот метров). Ввиду большой протяженности линии предполагается установка двух регенерационных пунктов (РП) на 110 км и 220 км. Переход через автомобильные дороги, газопроводы и водные преграды осуществляется методом горизонтального направленного бурения. Предусматривается установка маркеров на муфтах и в местах пересечений с коммуникациями. Ввод ВОК на существующие и проектируемые оптические кроссы. Подробное описание работ, комплектация, качественные и прочие характеристики работ по строительству соединительной волоконно-оптической линии передачи участка Надым - Салехард приведены в Проектной документации. Порядок ознакомления с Проектной документацией указан в пункте 13 раздела 5 «Информационная карта» настоящей Документации.

Проект договора подряда, являющийся неотъемлемой частью Документации о закупке, содержит также условия, согласно которым предмет договора определяется на основании проектно-сметной документации, включающей в себя не только проектную документацию, но и рабочую и сметную документацию на весь объем работ, технические условия на материалы, оборудование, конструкции и комплектующие изделия. Обязанность по подготовке ПСД возложена договором на заказчика (п.п. 3.1.5, 3.1.6 проекта договора подряда).

Таким образом, согласно условиям Документации о закупке, предмет будущего договора подряда может быть определен исключительно посредством ознакомления с проектной, рабочей, сметной документацией и техническими условиями на материалы, оборудование, конструкции и комплектующие изделия. Подобный способ определения предмета договора подряда соответствует действующему законодательству и действительно предоставляет

возможность подрядчику учесть при формировании предложения о цене и сроке выполнения работ весь объем необходимых для производства работ затрат, а также связанную со спецификой производимых работ, места их выполнения и климатических условий требуемую продолжительность срока выполнения работ.

Однако фактически потенциальные участники закупки лишены возможности ознакомления с документацией, определяющей предмет договора, и в связи с этим – формирования обоснованного предложения о цене и сроках выполнения работ.

Так, порядок и условия предварительного ознакомления заинтересованного в участии в закупке лица со сметной и рабочей документацией, а также техническими условиями на материалы, оборудование, конструкции и комплектующие изделия Документацией о закупке не предусмотрен. Напротив, проект договора подряда (п. 3.1.6) устанавливает, что заказчик передает указанную документацию подрядчику только после заключения договора. Между тем рабочая документация содержит информацию о детализации проектных решений, рабочие чертежи, спецификацию оборудования и изделий (п. 4 Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 87), технические условия определяют требования заказчика к подлежащему использованию оборудованию и материалам. Следовательно, без ознакомления с данной документацией подрядчик не имеет возможности сформировать представление об объеме подлежащих выполнению работ.

Факт допустимости указания в Извещении о проведении торгов (закупки) лишь агрегированных размещаемого заказа (Письмо Минрегиона РФ № 7698/АШ-04 от 31.05.2007 г.) в случае значительности объема перечня товаров, работ или услуг, не отменяет необходимости предоставления потенциальному участнику возможности ознакомления с документацией, содержащей детальную информацию об объеме работ, поскольку в ином случае формирование условий о цене и сроках выполнения работ не будет отвечать требованиям экономической обоснованности, цена и сроки будут определяться подрядчиком фактически случайным образом, что может привести к заключению договора в убыток подрядчику, что, в свою очередь безусловно повлияет и на возможность выполнения работ с надлежащим качеством и в согласованные сроки.

В отношении же проектной документации, порядок ознакомления с которой предусмотрен Документацией о закупке, необходимо обратить внимание на следующее. Согласно п. 13 информационной карты *Претендент имеет возможность ознакомиться с Проектной документацией по месту нахождения Заказчика: 620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 11. Для этого Претендент должен направить в адрес Заказчика оригинал подписанного со стороны Претендента Соглашения об обеспечении режима конфиденциальности информации, предоставленной ОАО «Ростелеком», по Форме Приложения №2 раздела 7 «Техническое задание» настоящей Документации и документ, подтверждающий полномочия лица, подписавшего данный документ, на осуществление действий от имени Претендента, за два дня до планируемой даты прибытия для ознакомления с Проектной документацией.* Таким образом, право ознакомления с проектной документацией предоставлено только претенденты, и только при условии личной явки по месту нахождения заказчика.

При этом согласно разделу I Документации о закупке претендентом признается лицо, подавшее заявку. Заявка же согласно п. 2.3.3, имеет правовой статус оферты, что в силу положений ст. 436 Гражданского кодекса РФ, означает ее безотзывность в течение всего срока, установленного для акцепта (то есть в данном случае – в течение срока до момента определения заказчиком победителя закупки). В состав заявки в обязательном порядке входит в том числе предложение о цене договора подряда.

Таким образом, для получения возможности ознакомления с проектной документацией, безусловно необходимой для формирования обоснованного предложения о цене, заинтересованное лицо должно сначала подать заявку, указав в ней предложение о цене, причем заявка не может быть участником отозвана или изменена впоследствии.

По нашему мнению, установление заказчиком такого способа ознакомления заинтересованных лиц с содержанием проектной документации, с учетом полного отсутствия возможности ознакомления с рабочей, сметной документацией и техническими условиями на материалы и оборудование до момента заключения договора, ставит потенциальных участников закупки в положение, когда решение об участии в закупке и условиях такого участия должны приниматься в отсутствие необходимого объема информации, что, безусловно, ограничивает возможность формирования потенциальными участниками своих предложений и является одним из признаков ограничения конкуренции.

3) Документация о закупке не содержит информации об условиях ознакомления потенциальных участников или претендентов с разрешительной документацией, подтверждающей право заказчика осуществлять работы по строительству ВОЛС (то есть с документацией об отводе земельных участков для строительства, разрешениями на строительство, при необходимости – договор аренды участков лесного фонда и проект освоения лесов и т.д.). Обязанность по оформлению такой документации лежит на заказчике в силу положений Градостроительного кодекса РФ (ст.ст. 1, 51).

Между тем факт наличия соответствующей документации у заказчика на момент заключения договора подряда должен быть подтвержден уже на момент проведения закупки, поскольку потенциальный подрядчик, принимающий решение об участии в закупке, оценивая сроки производства работ должен иметь представление о наличии возможности начать такие работы непосредственно после заключения договора, что является возможным только при наличии у заказчика на этот момент действующей разрешительной и землеотводной документации. Кроме того, возможность безостановочного осуществления строительства, также обусловленного в том числе и наличием у заказчика разрешительной документации, влияет и на размер затрат подрядчика, подлежащих учету при формировании предложения о цене (так, работы по устройству траншей для укладки кабелей, являющиеся основной частью работ по строительству ВОЛС, могут выполняться с учетом климатических условий района производства работ исключительно в летний и осенний период. Следовательно, в случае вынужденной приостановки работ, обуславливающей невозможность окончания строительства до окончания сезона, подрядчик вынужден будет принимать меры и нести дополнительные затраты на перебазировку или консервацию строительной техники. Учет возможности таких затрат должен быть возможен для подрядчика уже на момент подачи им заявки на участие в закупке, что, как было указано выше, требует возможности получения подрядчиком информации о наличии у заказчика необходимой для строительства разрешительной и землеотводной документации.

4) Заказчиком при формировании требований к участникам закупки установлен ряд необоснованных, а отчасти и невыполнимых требований, не обусловленных необходимостью выбора наилучших условий исполнения договора подряда.

Согласно п. 6.1 Положения о закупках товаров, работ, услуг ОАО «Ростелеком» (редакция 2), утвержденного решением Совета директоров (протокол № 32 от 07.02.2013 г.) Общество вправе в Документации о закупке установить к Участникам требования с целью обеспечения отбора поставщика, подрядчика, исполнителя способного своевременно и качественно поставить товары, выполнить работы, оказать услуги, являющиеся предметом Договора (Договоров). Перечень возможных требований к участникам указанным пунктом Положения о закупках не ограничен, однако каждое из требований, в том числе и не перечисленных в Положении, должно отвечать следующим критериям:

- требование должно быть измеримым (п. 6.6 Положения);
- требование должно быть направлено на обеспечение возможности выбора контрагента, способного своевременно и качественно выполнить работы.

Фактически же Документация о закупке (п. 12 раздела 1 Информационной карты) содержит ряд требований, не отвечающих указанным признакам, а именно:

а) установлено требование о достижении критерия соизмеримости показателя, равного, либо превышающего 3. Коэффициент соизмеримости, как это указано в Документации о закупке, характеризует соизмеримость суммы заключаемого по результатам закупочной процедуры договора с объемом годовой выручки от основной деятельности, рассчитывается на основании данных Отчета о прибылях и убытках (Форма №2 бухгалтерского баланса) по следующей формуле:

$$КСВ = (\text{стр. 010} \times P) / ((12 + B) \times S)$$

где стр.010 – сумма показателей выручки за последний заверченный период (год) и за текущий год на отчетную дату по данным Отчета о прибылях и убытках (Ф.2 бухгалтерского баланса);

P – период выполнения обязательств по договору (в месяцах),

B – количество месяцев в отчетном периоде,

S – сумма договора без НДС.

Как следует из приведенной формулы, достижение коэффициента соизмеримости, равного не менее чем трем единицам, при планировании выполнения работ в течение 6 месяцев (именно такой максимальный срок исполнения договора установлен заказчиком) возможно при условии, что годовая выручка потенциального подрядчика должна превышать максимальную цену договора не менее, чем в 6 раз, то есть превышает 2,4 млрд рублей.

По мнению ЗАО «ПЦ «Квант-2», указанное требование не связано с достижением цели выбора оптимальных условий исполнения договора, поскольку объем годовой выручки подрядчика, без учета размера обязательств участника, не является гарантией возможности участника своевременно и качественно выполнить работы, являющиеся предметом договора. Данный показатель хотя и свидетельствует о том, что участник ведет активную хозяйственную деятельность, отнюдь не гарантирует надежности и финансовой стабильности участника. Так для расчета учитывается показатель выручки от основной деятельности участника, каковой необязательно является именно строительство, а может выступать, например купля-продажа ценных бумаг, что при значительных оборотах и высоких показателях выручки не свидетельствует ни о наличии у участника ликвидных активов, которые могут обеспечить его финансовые обязательства, ни о получении участником какой-либо прибыли, за счет которой он также мог бы рассчитывать исполнять свои обязательства перед заказчиком.

Кроме того, установление требований к достижению показателями критерия соизмеримости именно определенных пределов является абсолютно произвольным, поскольку невозможно понять, почему именно при годовой выручке в 2,4 млрд подрядчик будет признан надежным, а при выручке в 2,3 млрд – уже нет. Представляется, что данный критерий установлен и его показатели определены исключительно с целью допуска к участию в закупке вполне определенного участника, заведомо отвечающего именно таким требованиям.

б) установлено требование наличия у подрядчика собственной производственной базы в городах Надым и Салехард. Указанный критерий также, по нашему мнению, является избыточным, поскольку определение способа выполнения работ, обеспечения возможности их проведения техникой, ремонтной базой, трудовыми ресурсами и т.п. является зоной ответственности подрядчика, и выполнение работ возможно и при отсутствии у подрядчиков производственных баз в других городах. Такие базы могут иметься у подрядчика в иных населенных пунктах либо быть организованы по принципу вахтовых поселков с использованием быстровозводимых зданий – выбор возможного варианта организации строительства является прерогативой подрядчика и установление названного требования является не только недопустимым вмешательством заказчика в оперативно-хозяйственную деятельность подрядчика, но также данное требование не отвечает критерию направленности на выбор контрагента, который имеет возможность выполнить работы качественно и в срок. В совокупности же с установлением вышеописанных параметров критерия соизмеримости, требование наличия производственных баз, причем с определенным местом нахождения, является дополнительным аргументом в пользу предположения о формировании требований к участникам с целью отбора вполне определенного претендента.

в) также излишне конкретным представляется и требование, содержащееся в п/п 2.2. п. 12 Информационной карты о количестве и технических характеристиках спецтехники, находящейся в распоряжении подрядчика. В названном пункте содержится необоснованно детальное описание технических характеристик спецтехники, которое также создает основу для предположений о том, что данный критерий устанавливался с учетом реальных возможностей определенного претендента. Так, например, установлена обязательность включения в состав механизированных колонн бортового автомобиля и седельного тягача с мощностью двигателя именно 230 л/с каждый. Формальность данного критерия означает, что при наличии у подрядчика обеспечить выполнение работ с использованием седельного тягача мощностью, например, 250 л/с, подрядчик не будет отвечать указанному критерию. Аналогично столь же конкретные требования установлены к траншеекопателью, автокрану и другим видам спецтехники. Вызывает существенные сомнения и обоснованность требований к опыту персонала. Так, заказчиком определен минимальный опыт работы каждой категории сотрудников, что вполне обоснованно с учетом сложности подлежащих выполнению работ, однако и данные требования определены заказчиком либо произвольно, либо для целей отбора заранее определенного победителя. Так, если для машинистов бульдозера, экскаватора, автомобильного крана установлено требование о наличии опыта не менее 10 лет, то для машиниста установки по продавливанию и горизонтальному бурению грунта, силами которого будут выполняться именно те работы, которые обладают существенной спецификой, требуемый опыт работы должен превысить лишь 1 год.

г) установлено требование о членстве участника в саморегулируемой организации в телекоммуникационном бизнесе (п/п 4 п. 12 Информационной карты) – указанное требование в принципе не является выполнимым в силу своей правовой неопределенности. Действующее законодательство не устанавливает ни определения понятия «телекоммуникационный бизнес», ни формирования в сфере указанного бизнеса отдельных саморегулируемых организаций. Отсутствует и необходимость установления требования к членству подрядчика именно в СРО, объединяющей строительные организации, преимущественно специализирующиеся на строительстве линий связи (вероятно, именно так следует трактовать данное требование). Так, наличие у подрядчика допуска любой СРО в сфере строительства и проектирования, подтверждает его право на выполнение соответствующих видов работ, требование о наличии у подрядчика достаточного опыта в отношении аналогичных видов работ полностью охватывается предыдущим критерием (п/п 3 п. 12 Информационной карты), а присутствие в числе членов СРО, к которой относится конкретный подрядчик, иных строительных организаций, также специализирующихся на строительстве линий связи, никоим образом не влияет на возможность подрядчика качественно и своевременно выполнять порученные ему работы.

д) установлено требование наличия у подрядчика сертификата ISO 9001 (п/п 5 п. 12 Информационной карты) – данное требование также представляется избыточным. Сертификация системы менеджмента качества в рамках норм ГОСТ Р ИСО 9001 является исключительно добровольной. Минфин России в Письме от 10.07.2006 № 03-03-04/1/565 указал, что система менеджмента качества не является продукцией или услугой организации, реализуемой потребителям (заказчикам). Следовательно, наличие или отсутствие указанного сертификата не связано с подтверждением качества именно выполняемых работ, а это означает, что установление данного критерия не отвечает требованию направленности на выбор подрядчика, способного качественно и своевременно выполнить работы, то есть указанный критерий не соответствует условиям п. 6.1 Положения о закупках ОАО «Ростелеком».

е) также заказчиком установлено требования наличия у Претендента на запрашиваемые Заказчиком материалы и кабельную продукцию паспортов, технической документации и действующих сертификатов или деклараций соответствия, а также гарантийного письма производителя, свидетельствующего о соответствии поставляемой продукции техническим параметрам, на предлагаемую Претендентом кабельную продукцию и материалы, в т.ч. и аналогичные указанным в разделе 7 «Техническое задание» Документации (п/п 6 п. 12 Информационной карты). Указанное требование также является невыполнимым, поскольку

Техническое задание не содержит положений о характеристиках запрашиваемых заказчиком материалов и кабельной продукции, указано лишь на включение соответствующей информации в проектную документацию, с которой, как было указано выше, подрядчик может ознакомиться только после подачи заявки. Таким образом, заинтересованное в участии в закупке лицо должно в момент подачи заявки подтвердить наличие у него сертификатов, технической документации и гарантийных писем на те материалы, сведения о которых подрядчик сможет получить только после подачи заявки.

Включение в состав Документации о закупке приведенных выше избыточных и/или невыполнимых требований к участникам является способом ограничения конкуренции среди лиц, заинтересованных в участии в закупке.

Таким образом, по мнению ЗАО «ПЦ «Квант-2», при определении условий проведения закупки на право заключения договора на выполнение работ, включая обеспечение работ материалами, по строительству соединительной волоконно-оптической линии передачи участка Надым-Салехард, общей протяженностью 363,80 км. ОАО «Ростелеком» допущено значительное нарушение требований антимонопольного законодательства, создающего ограничения для свободной конкуренции среди подрядчиков. Заинтересованных в заключении указанного договора.

Учитывая изложенное, руководствуясь ст.ст. 18.1 ФЗ «О защите конкуренции»,

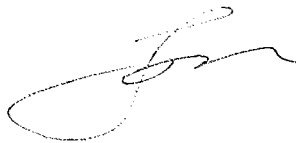
ПРОШУ:

1. Провести проверку соблюдения ОАО «Ростелеком» в лице Макрорегионального филиала «Урал» норм антимонопольного законодательства в ходе проведения закупки на право заключения договора на выполнение работ, включая обеспечение работ материалами, по строительству соединительной волоконно-оптической линии передачи участка Надым-Салехард, общей протяженностью 363,80 км.
2. Приостановить процедуру закупки до рассмотрения жалобы по существу.
3. В случае установления нарушений антимонопольного законодательства выдать ОАО «Ростелеком» в лице Макрорегионального филиала «Урал» предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

ПРИЛОЖЕНИЯ (в копиях):

- 1) лицензия № 64861 от 26.12.2008 г.
- 2) допуск СРО на право производства работ по строительству линий связи
- 3) извещение о проведении открытого запроса предложений в электронной форме
- 4) документация о проведении открытого запроса предложений в электронной форме

Директор



Наумкин Д.А.