

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-10445/2019 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

23.09.2019 г. Москва

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее — Комиссия),

рассмотрев жалобу ООО ЧОО «ДРАБАНТ» на действия ОАО «РЖД» при проведении предварительного квалификационного отбора без ограничения срока подачи заявок в электронной форме № 4/ПКОЭ-ЦБЗ/19 организаций, обладающих достаточной квалификацией для оказания услуг по осуществлению мер, направленных на сохранность материального имущества, находящегося на территориях и внутренних помещениях ОАО «РЖД» в 2020-2024 гг. (реестровый № 31908283537) (далее — Закупка),

в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В адрес Московского УФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении Закупки, мотивированная несогласием с утверждением неправомерных положений Закупочной документации, ограничивающих конкуренцию между участниками.

Проанализировав заявленные доводы, Комиссия приходит к выводу о возможности рассмотрения указанной жалобы в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, учитывая требования, установленные частью 10 статьи 3 Федерального закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон о закупках).

Проверив обоснованность доводов, приведенных в жалобе, в возражениях на нее и в выступлениях присутствовавших в заседании представителей участвующих в деле лиц, изучив материалы дела, Комиссией установлено следующее.

Положение о закупке товаров, работ, услуг Заказчика в редакции, действующей на момент объявления закупок (далее также — Положение о закупках), размещено на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (далее — Официальный сайт).

В своей жалобе Заявитель выражает несогласие со следующим.

1. Согласно Приложению № 1.1 к квалификационной документации Заказчиком установлены следующие характеристики услуг:

-внутриобъектовый и пропускной режимы;

-охрана объектов и (или) имущества (в том числе при его транспортировке), находящихся в собственности, во владении, в пользовании, хозяйственном ведении, оперативном управлении или доверительном управлении заказчика;

-обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий на объектах, имущество которых находится под охраной.

Заявитель в своей жалобе указывает, что данные характеристики услуг являются видами охранных услуг, которые регламентируются законодательством об охранной деятельности.

При этом, исходя из соотношения установленных Заказчиком характеристик услуг и требования видов деятельности в лицензии участника, требование о наличии в лицензии таких видов деятельности, как:

-защита жизни и здоровья граждан;

-охрана объектов и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны, перечень которых устанавливается правительством Российской Федерации, и (или) с принятием соответствующих мер реагирования на их сигнальную информацию;

-охрана объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности,

является избыточным.

На заявленный довод жалобы представитель Заказчика пояснил, что согласно требованиям Закупочной документации исполнитель должен принимать меры по недопущению причинения вреда работникам Заказчика, находящихся на объекте, со стороны третьих лиц, которые могут повлечь гибель или утрату здоровья работников Заказчика, что подразумевает наличие в лицензии у исполнителя такого вида услуг, как защита жизни и здоровья граждан.

В техническом задании «Условия оказания услуг» установлено, что сотрудники охраны должны иметь навыки работы с техническими системами и средствами охраны (системами пожарно-охранной сигнализации, оповещения, видеонаблюдения, кнопкой тревожной сигнализации и так далее), что говорит о том, что исполнитель должен принимать соответствующие меры реагирования на их сигнальную информацию, что подразумевает наличие в лицензии у исполнителя такого вида услуг, как охрана объектов и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны, перечень видов которых устанавливается Правительством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 6 статьи 3 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» под местом массового пребывания людей понимается территория общего пользования поселения или городского округа, либо специально отведенная территория за их пределами, либо место общего

пользования в здании, строении, сооружении, на ином объекте, на которых при определенных условиях может одновременно находиться более пятидесяти человек.

Таким образом, на вокзальных комплексах и остановочных пунктах в соответствии с указанным законом обязательно выполнение требований к антитеррористической защищенности объектов, что подразумевает наличие в лицензии у исполнителя такого вида услуг как охрана объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности.

2. Согласно пунктам 1.1 и 1.2 Приложения № 1.3 квалификационной документации Заказчиком установлены следующие подкритерии:

-Опыт оказания охранных услуг внутренних помещений и территорий объектов, за исключением объектов транспортной инфраструктуры железнодорожного транспорта;

-Опыт оказания охранных услуг на объектах транспортной инфраструктуры железнодорожного транспорта.

Заявитель считает, что критерий «Опыт участника» не может разграничиваться на указанные подкритерии, поскольку во всех случаях имеет место охрана объектов, территорий и помещений и не зависит от принадлежности к определенному направлению деятельности Заказчика.

Представитель Заказчика пояснил, что опыт оказания охранных услуг на объектах транспортной инфраструктуры железнодорожного транспорта является немаловажным для оценки квалификации участника, так как охрана объектов транспортной инфраструктуры железнодорожного транспорта имеет свою специфику (взаимодействие с линейными отделами полиции на транспорте, учитывая расписания поездов, досмотровые мероприятия и так далее).

При этом оказание охранной деятельности именно объектов транспортной инфраструктуры связано с применением и регламентированием своей деятельности специфическим законодательством, в частности, Федеральным законом от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».

Отсутствие у участника опыта оказания охранных услуг на объектах транспортной инфраструктуры не влечет лишение участника права участвовать в закупке и дает ему право набрать необходимые для прохождения баллы.

3. Согласно Приложению № 1.3 к квалификационной документации по критерию «Опыт участника» оценка по подкритериям (пп.1.1 и 1.2) производится следующим образом:

где B_j – количество баллов j -ого участника;

$C_j \Sigma_{ср.г. опыт}$ – среднегодовая стоимость оказанных j -ым участником услуг по охране объектов за периоды, указанные каждым участником в сведениях об опыте выполнения оказанных услуг.

Заявитель в своей жалобе указывает, что ему непонятно определение $\Sigma_{ср.г. опыт}$, а также непонятно как будет определяться среднегодовая стоимость.

Представитель Заказчика пояснил, что символ Σ является математическим знаком и определяется как сумма, и среднегодовой опыт определяется как сумма среднегодовой стоимости за периоды, указанные каждым участником в сведениях об опыте выполнения оказанных услуг.

4. Согласно п. 2 критериев оценки «Квалификация персонала» оценивается путем деления количества персонала участника, задействованного в выполнении работ/оказании услуг, и указанного в сведениях о квалифицированном персонале участника представленной в приложении №1.2 квалификационной документации) представленного каждым (j -ым) участником и наличие которого подтверждено документами, указанными в пункте 3.2 приложения № 1.3 к квалификационной документации, на максимальное количество персонала, задействованного в оказании услуг из всех имеющихся у участников:

$$A_i = P_i / P \times 10,$$

i – номер участника;

A_i - количество баллов i -ого участника;

P_i – количество персонала, задействованного в оказании услуг, имеющегося у i -ого участника;

P – максимальное количество персонала для оказания услуг по предмету квалификационного отбора из всех предложенных участниками.

Если $P_i \geq 1000$, то участник получает по данному критерию 10 баллов.

Заявитель в своей жалобе указывает, что в случае, если участником предварительного квалификационного отбора будет представлено более 1000 сотрудников, то непонятно на какое количество персонала, задействованного в оказании услуг, имеющегося у i -ого участника будет делиться предложение участников.

Представитель Заказчика пояснил, что в случае, если участником предварительного квалификационного отбора будет представлено более 1000 сотрудников, делиться предложение участников согласно указанной формуле будет на 1000, поскольку данное число привязано к максимальному количеству баллов.

5. Согласно пункту 2.2 критериев оценки «Наличие на момент подачи заявки кинологов, обеспечивающих при помощи кинологических собак, подготовленных для поиска взрывоопасных веществ с целью реагирования на сообщения о заложенных взрывчатых веществах, поиск взрывоопасных веществ» оценивается наличие у участника на момент подачи заявки кинологов, обеспечивающих при помощи кинологических собак, подготовленных для поиска взрывоопасных веществ с целью реагирования на сообщения о заложенных взрывчатых веществах, поиск взрывоопасных веществ, указанное в сведениях о наличии кинологов по форме Приложения № 1.2 к квалификационной документации) и подтвержденные документами, указанными в пункте 3.4 приложения № 1.3 к квалификационной документации.

Количество баллов определяется следующим образом:

0 баллов – отсутствие кинологов, обеспечивающих при помощи кинологических собак, подготовленных для поиска взрывоопасных веществ с целью реагирования на сообщения о заложенных взрывчатых веществах, поиск взрывоопасных веществ

4 балла – наличие кинологов, обеспечивающих при помощи кинологических собак, подготовленных для поиска взрывоопасных веществ с целью реагирования на сообщения о заложенных взрывчатых веществах, поиск взрывоопасных веществ.

Представитель Заказчика пояснил, что, исходя из указанного порядка оценки, четко следует, что в случае отсутствия у участника кинологов начисляется 0 баллов, а в случае **наличия** — 4 балла, независимо от количества кинологов.

Данный критерий оценки установлен для возможности присвоения участникам, имеющим кинологов, дополнительных баллов с последующей целью максимально эффективного реагирования на сообщение о заложенных взрывчатых веществах.

6. Также одним из критериев является «Членство в саморегулируемых организациях».

Количество баллов определяется следующим образом:

0 баллов – отсутствие членства в саморегулируемой организации в сфере охранной деятельности

10 баллов – наличие членства в саморегулируемой организации в сфере охранной деятельности

Сведения подтверждаются свидетельством о членстве.

20 баллов – наличие членства в саморегулируемой организации в сфере охранной деятельности, имеющей соглашение о взаимодействии с ОАО «РЖД».

По мнению Заявителя, начисление баллов ставится в зависимость от соглашения о взаимодействии с ОАО «РЖД» и, таким образом, максимальное количество баллов могут получить только те охранные организации, которые состоят в СРО, подконтрольной ОАО «РЖД».

Представитель Заказчика пояснил установление данного критерия оценки, сославшись на следующее.

Федеральный закон от 01.12.2007 № 315 «О саморегулируемых организациях» предусматривает обеспечение саморегулируемой организацией дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами в виде формирования компенсационного фонда и/или создание системы личного и (или) коллективного страхования, что является для заказчика дополнительной финансовой гарантией.

Также саморегулируемая организация устанавливает стандарты и правила предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательных для выполнения всеми членами саморегулируемой организации, что также является гарантией качества предоставляемых услуг.

Наличие соглашения у СРО о взаимодействии с ОАО «РЖД» дает возможность дополнительного контроля со стороны ОАО «РЖД» за соблюдением внутренних требований деятельности СРО в сфере обеспечения безопасности, также дает возможность рассматривать выработанные СРО стандарты и правила оказания услуг в сфере безопасности. Наличие соглашения накладывает на СРО дополнительные обязательства соблюдения требований, предъявляемых к оказанию услуг по обеспечению устойчивого функционирования транспортного комплекса ОАО «РЖД» от противоправных (неправомерных) действий (бездействия), угрожающих деятельности транспортного комплекса.

Реализация полномочий СРО основывается на демократических принципах — публичности деятельности СРО, коллегиальности принятия решений, открытости процедур, что будет способствовать принятию наиболее взвешенных решений и повышению ответственности СРО перед ОАО «РЖД», является эффективным инструментом, позволяющим на законном основании осуществлять централизованное регулирование в данной области.

Наличие членства в СРО является оценочным критерием выбора исполнителя и подтверждает как деловую репутацию участника, так и финансовую устойчивость, надежность и способность оказать услуги, предусмотренные документацией о закупке. Значимость критерия дает возможность участнику набрать либо 10 баллов, либо 20 баллов в зависимости от СРО, в которой он состоит, либо 0 баллов, если у участника отсутствует членство в СРО и (или) не представлены соответствующие документы. Установление настоящего критерия не приводит к исключению из числа участников закупки хозяйствующих субъектов по причинам, не связанным с обеспечением удовлетворения потребностей заказчика. Установление заказчиком нестоимостные критерии, в частности наличие свидетельства, подтверждающего членство в СРО в сфере транспортной безопасности, имеющей соглашение с ОАО «РЖД», не препятствует подаче заявки и не лишает претендента возможности конкурировать по всем установленным критериям.

При этом представитель Заказчика также пояснил, что вступление подразделения транспортной безопасности в СРО, у которой имеется соглашение о взаимодействии с ОАО «РЖД», прямо не контролируется и не может контролироваться в ОАО «РЖД», поскольку не требует дополнительного или какого-либо согласования с самим ОАО «РЖД».

Комиссия также отмечает, что согласно информации на официальном сайте <https://sro-tb.ru/> ассоциация имеет 30 членов.

7. Пунктом 4.1 критериев оценки «Наличие производственных мощностей» установлено требование о наличии разрешения на хранение и использование оружия и патронов к нему.

Оценивается предложение участника о наличии разрешения на хранение и использование оружия и патронов к нему.

Порядок определения баллов по показателю:

0 баллов – отсутствие разрешения на хранение и использование оружия и патронов к нему в границах железных дорог Российской Федерации.

по 1 баллу за каждое разрешение на хранение и использование оружия и патронов к нему в границах каждой из железных дорог Российской Федерации.

Максимальное количество баллов 16 по количеству железных дорог Российской Федерации;

наличие нескольких разрешений на хранение и использование оружия и патронов к нему в пределах одной железной дороги Российской Федерации, оценивается в один балл.

Принадлежность разрешения на хранение и использование оружия и патронов к нему границам железных дорог Российской Федерации определяется в соответствии с пунктом 4 технического задания «Место, условия и порядок оказания услуг» технического задания Железные дороги Российской Федерации.

По мнению Заявителя, при наличии в требованиях к участникам квалификационного отбора документа — разрешения на хранение и использование оружия и патронов к нему, Заказчиком не может быть установлен критерий оценки «Наличие разрешения на хранение и использование оружия и патронов к нему» в квалификационной документации и проводиться оценка по нему не может.

Представитель Заказчика пояснил, что согласно статье 16 Федерального закона от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» в ходе осуществления частной охранной деятельности разрешается применять огнестрельное оружие в случаях и порядке, предусмотренных законодательством.

В силу статьи 22 Федерального закона от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии» хранение служебного оружия и патронов к нему осуществляется юридическими лицами, получившим в органах внутренних дел разрешения на хранение и использование оружия и патронов к нему.

При этом для принятия мер реагирования лицензионными требованиями нормативными правовыми актами предусмотрено наличие дежурного подразделения с круглосуточным режимом работы (группы быстрого реагирования). Наличие группы быстрого реагирования позволит оперативно усилить посты охраны за счет собственных сил и средств дополнительным вооружением и техническим оснащением сотрудников охраны при возникновении чрезвычайных ситуаций на объекте охраны в случае наличия потребности у Заказчика.

В связи с тем, что предметом Закупки не предусмотрена вооруженная охрана, а группа быстрого реагирования с вооруженными сотрудниками охраны будет привлекаться только при возникновении ЧС, то указание РХИ в обязательных требованиях к участнику будет являться неправомерным. При этом в соответствии с пунктом 2 Технического задания требование о наличии группы быстрого реагирования с вооруженными сотрудниками должно быть соблюдено при оказании услуг, то есть на стадии исполнения договора.

8. Также Заявителем оспаривается установление в квалификационной документации бальной системы оценки заявок участников, что противоречит требованиям Положения о закупках и приводит к сокращению количества участников квалификационного отбора.

В целях создания условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, указанных в ч. 2 ст. 1 Закона о закупках, в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективного использования денежных средств, расширения возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ и услуг для нужд заказчиков и стимулирования такого участия, а также, наряду с изложенным, в целях развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности закупки, Законом о закупках закреплены основные принципы и положения закупки товаров, работ, услуг.

Так, при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки (п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках).

При этом Закон о закупках не содержит конкретных правил и критериев относительно требований, устанавливаемых заказчиком к участникам закупки.

Осуществляя организацию и проведение закупки, заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации (далее — ГК РФ), настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений ч. 3 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки (ч. 1 ст. 2 Закона о закупках).

Таким образом, заказчикам предоставлено право сформировать свою систему закупок в зависимости от особенностей осуществления деятельности, установив при необходимости дополнительные требования к участникам закупки. Данное право на разработку и утверждение Положения о закупке согласуется с целями и задачами Закона о закупках, направленными на выявление в результате закупочных процедур лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, удовлетворения потребности заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности.

Следовательно, при оценке Документации о закупке на предмет ее соответствия положениям Закона о закупках, необходимо оценивать параметры и качественные характеристики проводимой закупки, выяснять действительную потребность

в установлении заказчиком дополнительных требований, учитывая заинтересованность такого лица в рациональном расходовании средств и достижении максимального результата. Произвольный контроль антимонопольного органа за проведением корпоративных закупок в не соответствует целям и задачам, возложенным на данный орган действующим законодательством.

Включение заказчиком в Документацию о закупке дополнительных требований, предъявляемых к участникам закупки, безусловно, может сужать круг потенциальных участников проводимых закупок. Вместе с тем, такие действия могут быть признаны нарушением Закона о закупках лишь в случае, когда они привели к необоснованному ограничению конкуренции, созданию неоправданных барьеров хозяйствующим субъектам при реализации ими права на участие в конкурентных процедурах закупки.

Комиссия отмечает, что требования к участникам закупки могут рассматриваться как нарушающие действующее законодательство, если доказано, что это условие включено в документацию специально для того, чтобы обеспечить победу конкретному хозяйствующему субъекту, а формирование условий закупки не соответствует целям и потребностям проводимых заказчиком процедур.

Между тем из представленных материалов не следует вывод о том, что сформированные в Документации требования к участникам закупки были включены в интересах определенного хозяйствующего субъекта.

Принимая во внимание то, что Заявителем в рассматриваемом случае не был доказан ограничивающий характер данных требований, Комиссия приходит к выводу о несостоятельности рассматриваемых доводов жалобы.

С учетом изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО ЧОО «ДРАБАНТ» (ОГРН: 1117746693569, ИНН: 7718858704) на действия ОАО «РЖД» (ОГРН: 1037739877295, ИНН: 7708503727) при проведении Закупки необоснованной.
2. Снять ограничения, наложенные письмом Московского УФАС России от 19.09.2019 № 48334/19.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия (изготовления в полном объеме).