

РЕШЕНИЕ

по делу № К03-30/14

Санкт-Петербург

Резолютивная часть решения объявлена 03 июня 2014 года

Полный текст решения изготовлен 17 июня 2014 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, назначенная приказом от 12.03.2014 №82 (с внесением изменений приказами от 28.04.2014 № 161 и от 30.05.2014 № 217) в составе:

Председатель Комиссии:

Тукаев В.А. – исполняющий обязанности заместителя руководителя управления,

Члены Комиссии:

Асташенкова Е.И. – начальник отдела контроля органов власти;

Квакина Е.Ю. – главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело №К03-30/14, возбужденное по признакам нарушения Комитетом по развитию предпринимательства и потребительского рынка Санкт-Петербурга (190000, Санкт-Петербург, Вознесенский пр., д.16) и Санкт-Петербургским государственным казенным учреждением «Специализированная служба Санкт-Петербурга по вопросам похоронного дела» (191036, г. Санкт-Петербург, 1-я Советская ул., д.8) части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» при проведении конкурса на право заключения договора на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации Колпинского городского, Нового Колпинского, Балканского воинского, Колпинского воинского, Усть-Ижорского воинского, Корчминского воинского, Усть-Ижорского кладбищ, Воинского кладбища в пос. Металлострой, Воинского кладбища в пос. Пантонный и кладбища Петро-Славянка, оказание ритуальных услуг, связанных с погребением, на территории соответствующего кладбища (извещение от 19.11.2013г., gov.spb.ru – раздел КРППРа),

УСТАНОВИЛА:

В Санкт-Петербургское УФАС России поступило заявление ООО «Промышленно-строительная компания «Энергия» (далее – ООО «ПСК «Энергия») (вх. №25393 от 12.12.13), в котором указано на признаки нарушения антимонопольного законодательства в действиях Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка Санкт-Петербурга (далее – КРППР), Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения «Специализированная служба Санкт-

Петербурга по вопросам похоронного дела» (далее – ГКУ «Специализированная служба») при проведении конкурса на право заключения договора на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации Колпинского городского, Нового Колпинского, Балканского воинского, Колпинского воинского, Усть-Ижорского воинского, Корчминского воинского, Усть-Ижорского кладбищ, Воинского кладбища в пос. Металлострой, Воинского кладбища в пос. Пантонный и кладбища Петро-Славянка, оказание ритуальных услуг, связанных с погребением, на территории соответствующего кладбища (извещение от 19.11.2013г.- gov.spb.ru – раздел КРППР).

В заявлении указано на следующие нарушения:

- при проведении вышеуказанного конкурса не применялся Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94-ФЗ);

- положениями конкурсной документации предусматривается передача победившей организации в соответствии с заключенным договором контрольных функций и полномочий органа власти;

- при проведении конкурса в один лот объединены технологически и функционально не связанные между собой работы и услуги по содержанию и эксплуатации кладбищ и работы и услуги, связанные с погребением, на территории соответствующего кладбища;

- при проведении конкурса, в том числе путем заключения договора по результатам конкурса сроком на семь лет.

Анализ документов и информации, представленных лицами, участвующими в деле, показал следующее.

Конкурс проводится в соответствии с постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 07.03.2006 № 210 «Об организации похоронного дела в Санкт-Петербурге», распоряжением КРППР от 28.10.2013 № 2456-р «О конкурсе на право заключения договора на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ Санкт-Петербурга, оказание ритуальных услуг, связанных с погребением, на территории соответствующего кладбища» и Конкурсной документацией, утвержденной КРППР.

Согласно пункту 3 Положения об организации похоронного дела в Санкт-Петербурге, утвержденного постановлением от 07.03.2006 № 210 «Об организации похоронного дела в Санкт-Петербурге» (далее – Положения об организации похоронного дела) КРППР проводит конкурс на право заключения договора на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ, оказание ритуальных и иных услуг, связанных с погребением, на территории соответствующего кладбища.

Согласно пункту 5 Положения об организации похоронного дела ГКУ

«Специализированная служба обеспечивает:

эксплуатацию и содержание кладбищ, расположенных на территории Санкт-Петербурга;

проведение конкурсов на право заключения договора на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ, оказание ритуальных и иных услуг, связанных с погребением, на территории соответствующего кладбища и выполнение в этих целях полномочий организатора конкурса, переданных ей в установленном порядке;

координацию деятельности лиц, заключивших с ГКУ «Специализированная служба» договоры на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ, оказание ритуальных и иных услуг, связанных с погребением, на территории соответствующего кладбища, включая оказание гарантированного перечня услуг по погребению, а также иных лиц, осуществляющих ритуальные услуги, осуществление контроля за выполнением ими обязательств по заключенным с ГКУ «Специализированная служба» договорам.

Согласно извещению от 19.11.2013г., gov.spb.ru – раздел КРППР, организатор конкурса - КРППР.

ГКУ «Специализированная служба» осуществляет организационное обеспечение проведения конкурса.

Конкурс проводился в период с 18.11.2013 (дата начала подачи заявок) по 25.12.2013 (дата определения победителя).

По результатам конкурса предусмотрено заключение договора победителем конкурса на семь лет. Установление семилетнего срока договора КРППР обосновал необходимостью вложения победителем конкурса (исполнителем) собственных или заемных средств в благоустройство и развитие кладбищ для исполнения обязательств по договору. Срок окупаемости инвестиций, по мнению КРППР, наступает в начале пятого года реализации работ по договору за счёт оказания ритуальных услуг населению. Следовательно, только в течение двух последующих лет исполнитель может получить экономическую прибыль.

По пояснениям КРППР, оказание ритуальных услуг населению на возмездной основе на Колпинском городском, Новом Колпинском городском кладбищах, кладбище Петро-Славянка, Усть-Ижорском кладбище позволит исполнителю по договору привлекать и перераспределять полученные средства в целях эффективного функционирования всех 10 кладбищ, направляя их на содержание и эксплуатацию кладбищ, в том числе и военных мемориальных кладбищ.

Таким образом, условиями конкурса (договора) предусмотрено, что выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ осуществляется победителем конкурса за счет своих средств, оказание ритуальных и иных услуг на возмездной основе, оплачивается за счет потребителей (в т.ч. граждан). Привлечение бюджетных средств не предусмотрено. Следовательно, порядок проведения оспариваемого конкурса не регламентируется Законом № 94-ФЗ (в настоящее время Федеральным законом № 44-ФЗ).

Доводы заявителя о наделении победителя конкурса (исполнителя) контрольными функциями и полномочиями органа власти, а также объединение в один лот технологически и функционально не связанных работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ и работ и услуг по погребению на территории соответствующего кладбища является предметом рассмотрения в арбитражном деле №А56-498/2014, в связи с чем Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России воздерживается от оценки указанных доводов в настоящем деле.

В ходе анализа документов по конкурсу Комиссией Санкт-Петербургского УФАС России выявлено следующее.

По сообщению КРППР (вх.№ 8149 от 21.04.2014) , основной целью конкурса является отбор участников, потенциально способных наиболее качественно выполнять работы по содержанию и эксплуатации кладбищ и оказывать ритуальные услуги, связанные с погребением на кладбищах. КД предусмотрено, что при оценке заявок участников конкурсная комиссия определяет их потенциальную способность удовлетворять потребности и предпочтения потребителей в части оказания ритуальных услуг с соблюдением моральных, этических и религиозных основа во время ритуального обряда.

В этой связи пунктом 10 Конкурсной документации установлен перечень документов, представляемых претендентами на участие в конкурсе, пунктом 7 Конкурсной документации установлены следующие критерии определения победителя:

№ 1. Материально-техническая база – наличие у участника транспортных средств, техники и оборудования, используемых для содержания и эксплуатации кладбища, оказания ритуальных услуг и выполнения работ по содержанию кладбища (данные в приложении № 7 к КД);

№ 2. Технологическая база – наличие у участника технологического потенциала, необходимого для оказания ритуальных услуг (данные в приложении № 8 к КД);

№ 3. Кадровый потенциал – наличие у участника работников соответствующих профессий, в том числе профессиональная компетентность руководителя участника, обеспеченность участника административным, техническим и обслуживающим персоналом, необходимым для оказания ритуальных услуг в требуемых объемах, подтвержденный стаж работы персонала и уровень его квалификации (данные в приложении № 9 к КД);

№ 4. Доступность оказываемых услуг – способность участника определять и удовлетворять предпочтения всех категорий населения Санкт-Петербурга при оказании ритуальных услуг на кладбищах (данные в приложении № 10 к КД);

№ 5. Объем выполненных работ – определение соответствия масштабов деятельности участника прогнозным объемам работ (данные в приложении № 6 к КД);

№ 6. Финансовое состояние – результаты финансово-экономической деятельности участника;

№ 7. Предложения претендента по благоустройству кладбищ – предложения по выполнению дополнительных работ (услуг) по благоустройству кладбищ сверх

объемов и видов работ (услуг), предусмотренных в приложении № 2 к проекту договора с разбивкой по годам и кварталам (за исключением работ, связанных с капитальным строительством) (данные в приложении № 11 к КД).

Участники могут предоставить иные дополнительные сведения, имеющие отношение к предмету Конкурса и влияющие на его деловую репутацию.

Пунктом 13 Конкурсной документации применена следующая методика оценки заявок на участие в Конкурсе:

п/п. 13.8. Определение рейтинга заявки участника осуществляется с применением статистических методов обработки данных на основе системы критериев.

п/п. 13.9. Значимость каждого критерия, то есть степень его влияния на качество выполнения работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ, оказания ритуальных и иных услуг, связанных с погребением, с учетом его специфики и особенностей кладбищ, определяется методом экспертных оценок.

п/п. 13.10. Значимость каждого критерия имеет следующую градацию:

Высокая степень влияния на качество выполнения работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ, оказания ритуальных и иных услуг, связанных с погребением – высокая значимость критерия, соответствующая 3 баллам;

Средняя степень влияния на качество выполнения работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ, оказания ритуальных и иных услуг, связанных с погребением – средняя значимость критерия, соответствующая 2 баллам;

Низкая степень влияния на качество выполнения работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ, оказания ритуальных и иных услуг, связанных с погребением – низкая значимость критерия, соответствующая 1 баллу.

При этом, значимость каждого критерия, указанного в пункте 7 Конкурсной документации, в Конкурсной документации не установлена.

п/п. 13.11. На основании представленных участником в заявке сведений и индивидуальных особенностей кладбища, критериям присваивается оценка.

Оценка критериев имеет градацию: неудовлетворительно – 0 баллов, удовлетворительно – 1 балл, хорошо – 2 балла, отлично – 3 балла.

При этом, информация об индивидуальных особенностях каждого кладбища и порядок выставления оценок по каждому критерию, указанному в пункте 7 Конкурсной документации, в Конкурсной документации не содержится.

п/п. 13.12. Итоговая оценка каждого критерия определяется произведением оценки критерия на значимость критерия.

п/п. 13.13. Сумма итоговых оценок определяет рейтинг заявки участника.

п/п. 13.14. Участнику, рейтинг которого превосходит рейтинги остальных Участников, присваивается первый номер <...> он признается победителем Конкурса.

Таким образом, в Конкурсной документации отсутствуют описание индивидуальных особенностей каждого кладбища, а также требования к выполнению работ и услуг по содержанию и эксплуатации каждого кладбища и оказанию ритуальных услуг с учетом индивидуальных особенностей каждого кладбища, не установлены значимость каждого критерия и порядок оценки (присвоения баллов) по каждому критерию в соответствии с пунктом 7 Конкурсной документации.

Согласно Протокола № 2 от 25.12.2013г. участниками Конкурса были признаны 4 организации, подавшие заявки на участие в конкурсе.

Для оценки заявок конкурсной комиссией была привлечена рабочая группа конкурсной комиссии. Согласно заключению рабочей группы конкурсной комиссии (без даты, без номера), оценка заявок осуществлялась в соответствии с установленными конкурсной документацией критериями. При этом рабочей группой к каждому критерию введены дополнительные показатели:

к критерию №1 - 5 показателей, к критерию №2 – 2 показателя, к критерию №3 – 7 показателей, к критерию №4 – 2 показателя, к критерию №5 – 10 показателей, к критерию №6 – 2 показателя, к критерий №7 – 2 показателя, по каждому из которых выставлена оценка согласно п/п. 13.11, присвоена значимость согласно п/п. 13.10 и определена итоговая оценка согласно п/п.13.12 конкурсной документации.

В то же время, Конкурсной документацией установлены критерии, показатели внутри каждого критерия Конкурсной документацией не установлены, а соответственно и не установлен порядок расчета рейтинга, учитывающий значимость и оценки по каждому из них. Следовательно, рабочая группа конкурсной комиссии при оценке заявок могла определить значимость (вес) и оценку показателей по своему усмотрению.

КРППР и ГКУ «Специализированная служба» представили в материалы дела №К03-30/14 письменные пояснения по существу рассматриваемых обстоятельств, из которых следует следующее.

По пояснению КРППР, невключение в Конкурсную документацию значимости критериев обосновывается отсутствием взаимосвязи между данной значимостью и составом и содержанием представляемых участником конкурса сведений и документов, а также отсутствием влияния на рейтинг заявки осведомленности/неосведомленности участника конкурса об определении значимости каждого критерия.

В соответствии с заключением рабочей группы конкурсной комиссии оценка заявок участников конкурса проводилась по показателям критериев, в смысловую составляющую которых входят наименования колонок таблиц, заполняемых участником конкурса по форме согласно приложениям №№ 6, 7, 8, 9, 10, 11 и содержащих сведения, подтвержденные документально, о наличии у участника ресурсов, входящих в состав каждого отдельного показателя.

По пояснению ГКУ «Специализированная служба», критерии оценки и показатели их характеризующие, а также значимость показателей, используемых для оценки критериев в рамках проводимого конкурса, представлены в Приложении №1 «Производственно-хозяйственные данные об объектах (кладбищах), связанные с их

содержанием и эксплуатацией, необходимые для оценки и сопоставления заявок участников конкурса на право заключения договора на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ Колпинского района» (далее – Приложение №1) к приказу ГКУ «Специализированная служба» №164 от 15.11.2013.

Оценка и сопоставление заявок участников конкурса осуществлялись, исходя из сравнения между собой данных, представленных участниками конкурса, а также путем сравнения данных об имеющихся ресурсах участника с рекомендуемыми данными ГКУ «Специализированная служба», примеры которых приведены в Приложении №1.

Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России выявила, что приказ ГКУ «Специализированная служба» №164 от 15.11.2013 не входит в состав Конкурсной документации, публикация указанного приказа с приложениями на сайте gov.spb.ru – раздел КРППР отсутствует, также он не опубликован на сайте ГКУ «Специализированная служба». Кроме того, указанным приказом также не установлен порядок присвоения оценки по каждому критерию (показателю) - каждому ресурсу, его качественной и количественной характеристике.

Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России рассмотрела материалы дела №К03-30/14, исследовала доказательства, представленные лицами, участвующими в деле, заслушала пояснения сторон и пришла к следующим выводам.

Претенденты (участники конкурса), при отсутствии установленных требований к работам и услугам, показателей, значимости критериев и показателей, порядка оценки (выставления баллов) заявкам были лишены возможности оценить как целесообразность подачи заявки, так и наилучшего её содержания при подаче, с целью максимального отражения своих сильных сторон и конкурентных преимуществ.

Сопоставление документов, представленных в составе заявок участников с критериями оценки и примененными рабочей группой подкритериями (показателями) оценки, а также с непосредственной оценкой каждой заявки, выявлена невозможность узнать, какие и в каком объеме представленные участниками конкурса документы и информация об имеющихся ресурсах оценивались по каждому подкритерию (показателю).

Указанное не исключает произвольное проставление членами комиссии значимости и оценок по показателям, в связи с чем действия КРППР и ГКУ «Специализированная организация» содержат нарушение ч.1 ст.17 Закона о защите конкуренции.

Порядок оценки заявок участников конкурса должен отвечать требованиям определенности и однозначности. Конкурсная документация не отвечает указанным требованиям, поскольку не содержит объективный и безусловный порядок оценки заявок, который позволил бы обеспечить права участников конкурса на объективную оценку их конкурсных предложений и имеющимся ресурсам, а также возможность обоснованного принятия решения об участии в конкурсе.

Законодательное закрепление требования об установлении в конкурсной документации порядка оценки заявок не может быть заменено только субъективной оценкой заявок, без доведения до сведения претендентов порядка оценки, на котором конкурсная комиссия должна строить свои выводы и, соответственно, к достижению которых должен стремиться участник размещения заказа.

Частью 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов запрещается ограничение конкуренции при проведении торгов, в том числе путем нарушения порядка определения победителя торгов.

В соответствии с ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции органам государственной власти запрещается осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Таким образом, Комиссией Санкт-Петербургского УФАС России на основании представленных материалов и дополнительных доказательств в рассматриваемых действиях Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка Санкт-Петербурга и Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения «Специализированная служба Санкт-Петербурга по вопросам похоронного дела» при проведении конкурса на право заключения договора на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации Колпинского городского, Нового Колпинского, Балканского воинского, Колпинского воинского, Усть-Ижорского воинского, Корчминского воинского, Усть-Ижорского кладбищ, Воинского кладбища в пос. Металлострой, Воинского кладбища в пос. Пантонный и кладбища Петро-Славянка, оказание ритуальных услуг, связанных с погребением, на территории соответствующего кладбища (извещение от 19.11.2013г., gov.spb.ru – раздел КРППР),

установлено нарушение части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в нарушении порядка определения победителя торгов, в части неустановления в конкурсной документацией показателей критериев, порядка оценки заявок, расчета рейтинга, учитывающего значимость и оценки по каждому из них, а также нарушение ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в совершении действий (бездействия), которые привели или могли привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 3 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка Санкт-Петербурга и Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения «Специализированная служба Санкт-

Петербурга по вопросам похоронного дела» нарушения ч.1 ст.15, ч.1 ст.17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» при проведении конкурса на право заключения договора на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации Колпинского городского, Нового Колпинского, Балканского воинского, Колпинского воинского, Усть-Ижорского воинского, Корчминского воинского, Усть-Ижорского кладбищ, Воинского кладбища в пос. Металлострой, Воинского кладбища в пос. Пантонный и кладбища Петро-Славянка, оказание ритуальных услуг, связанных с погребением, на территории соответствующего кладбища (извещение от 19.11.2013г., gov.spb.ru – раздел КРППР), выразившееся в неустановлении в конкурсной документации показателей оценки, значимости критериев и показателей, порядка оценки заявок по критериям, а именно, по составляющим их показателям, и порядка расчёта рейтинга заявки, учитывающего значимость по каждому критерию (показателю), что могло привести к ограничению конкуренции при проведении конкурса и может иметь результатом ограничение конкуренции на рынках услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ и ритуальных услуг.

2. Выдать Комитету по развитию предпринимательства и потребительского рынка Санкт-Петербурга и Санкт-Петербургскому государственному казенному учреждению «Специализированная служба Санкт-Петербурга по вопросам похоронного дела» предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции при организации и проведении аналогичных конкурсов на право заключения договоров, для чего впредь включать в конкурсную документацию порядок оценки и сопоставления заявок (установление значимости критериев, порядок оценки заявок (описание системы балльных оценок, порядок присвоения баллов в зависимости от значимости каждого критерия и показателя) по критериям и показателям, установленным в конкурсной документации.

Председатель комиссии

В.А. Тукаев

Члены Комиссии:

Е.И. Асташенкова

Е.Ю. Квакина

*Решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.*

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частью 2 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

- [predpisanie k03-30.14.doc](#)