

РЕШЕНИЕ № 223ФЗ-143/16

по результатам рассмотрения жалобы ООО ЧОП «Экстернал Секьюрити» на действия (бездействие) заказчика ОАО «ВНИИЖТ», организатора закупки ОАО «РЖД» при закупке товаров, работ, услуг в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

18.04.2016

Москва

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по контролю в сфере закупок в составе:

<....> (далее – Комиссия ФАС России),

при участии представителей:

ОАО «РЖД» <....> – доверенность от 23.12.2015 № 948-ДП,

ОАО «ВНИИЖТ» <....> – доверенность от 14.04.2016 № 69-Д,

представитель ООО ЧОП «Экстернал Секьюрити» на заседание Комиссии ФАС России не явился, о дате, времени и месте рассмотрения жалобы извещен надлежащим образом,

рассмотрев жалобу ООО ЧОП «Экстернал Секьюрити» б/д б/н (вх. от 08.04.2016 № 48203-ЭП/16) на действия (бездействие) заказчика ОАО «ВНИИЖТ», организатора закупки ОАО «РЖД» при проведении предварительного квалификационного отбора в электронной форме с ограничением срока подачи заявок в электронной форме № 8828/ПОЭ-ОАО «ВНИИЖТ»/2016/Д по выбору организаций, обладающих достаточной квалификацией для оказания услуг по охране объектов ОАО «ВНИИЖТ» в 2016-2017 гг. (извещение № 31603260694), в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

У С Т А Н О В И Л А:

В ФАС России поступила жалоба ООО ЧОП «Экстернал Секьюрити» (далее – Заявитель) б/д б/н (вх. от 08.04.2016 № 48203-ЭП/16) на действия (бездействие) заказчика ОАО «ВНИИЖТ» (далее – Заказчик), организатора закупки ОАО «РЖД» (далее – Организатор закупки) при проведении предварительного квалификационного отбора в электронной форме с ограничением срока подачи заявок в электронной форме № 8828/ПОЭ-ОАО «ВНИИЖТ»/2016/Д по выбору организаций, обладающих достаточной квалификацией для оказания услуг по охране объектов ОАО «ВНИИЖТ» в 2016-2017 гг. (извещение № 31603260694) (далее – Квалификационный отбор, Жалоба).

Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках) устанавливает

общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг юридическими лицами, указанными в части 2 статьи 1 Закона о закупках.

Согласно части 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом о закупках, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 статьи 2 Закона о закупках правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

Закупочная деятельность Заказчика регламентируется Положением о закупках товаров, работ, услуг для нужд дочернего общества ОАО «РЖД» (ОАО «ВНИИЖТ»), утвержденным решением Совета директоров ОАО «ВНИИЖТ» от 27.04.2015 № 97/15 (далее – Положение о закупке).

Согласно подпункту 23 пункта 12 Положения о закупке предварительным квалификационным отбором является оценка соответствия поставщиков, исполнителей, подрядчиков предъявляемым требованиям, проводимая в виде отдельной процедуры до подачи заявок с технико-коммерческими предложениями и не являющаяся отдельным способом закупки.

В соответствии с пунктом 72 Положения о закупке процедуры закупок могут проводиться с предварительным квалификационным отбором или без него.

Если процедуры закупок проводятся с предварительным квалификационным отбором, они называются процедурами с ограниченным участием.

Согласно пункту 117 Положения о закупке закупки с ограниченным участием проводятся с обязательным проведением предварительного квалификационного отбора. При этом к закупкам с ограниченным участием допускаются только участники, прошедшие предварительный квалификационный отбор (пункт 145 Положения о закупке).

В соответствии с частью 5 статьи 4 Закона о закупках при закупке в единой информационной системе (далее — ЕИС) размещается информация о закупке, в том числе извещение о закупке, документация о закупке, проект договора, являющийся неотъемлемой частью извещения о закупке и документации о закупке, изменения, вносимые в такое извещение и такую документацию, разъяснения такой документации, протоколы, составляемые в ходе закупки, а также иная информация, размещение которой в ЕИС предусмотрено Законом о закупках, за исключением случаев, предусмотренных частями 15 и 16 статьи 4 Закона о закупках.

29.01.2016 в ЕИС размещено извещение и документация о проведении Квалификационного отбора (далее – Извещение, Документация).

По мнению Заявителя, его права и законные интересы нарушены действиями Заказчика, Организатора закупки, выразившимися в необоснованном присвоении заявке Заявителя минимального количества баллов по порядку оценки, предусмотренного Документацией.

Представители Заказчика, Организатора закупки с доводами жалобы Заявителя не согласились и сообщили, что при проведении Квалификационного отбора Заказчик, Организатор закупки действовали в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о закупках, Положением о закупке, Конкурсной документацией.

Рассмотрев представленные материалы и выслушав пояснения представителей Заказчика, Заявителя, а также руководствуясь частью 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия ФАС России установила следующее.

1. В соответствии с пунктами 12, 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации указываются критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

Согласно пункту 2.4 Документации участник должен располагать производственными мощностями (ресурсами) для оказания услуг по предмету предварительного квалификационного отбора, а именно:

- специальными средствами;
- автотранспортом;
- биноклями;
- приборами ночного видения;
- средствами мобильной связи (радиостанциями и мобильными телефонами);
- дежурной службой и группами быстрого реагирования для усиления охраны объектов в случае установления более высокого уровня безопасности в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2008 г. № 940.

Согласно пункту 6.8.3.2 Документации участник Квалификационного отбора не допускается к участию в Квалификационном отборе, в том числе в случае несоответствия участника Квалификационного отбора предусмотренным Документацией требованиям.

Пунктом 4.1 Документации установлено, что прошедшим Квалификационный отбор является участник, набравший 80 баллов.

Вместе с тем согласно пункту 4.2 Документации при сопоставлении заявок и определении участников, прошедших предварительный квалификационный отбор также оцениваются:

Наименование критерия	Максимальное количество баллов	Порядок оценки
Квалификация участника		
Опыт участника	35	
		Оценивается
		путем

сопоставления среднегодовой стоимости услуг, оказанных j-м участником за 2012-2014 гг., с максимальной среднегодовой стоимостью услуг из всех имеющихся у участников.

В случае если участник за 2012-2014 гг. признавался судом не исполнившим свои обязательства по договорам, то стоимость выполненных услуг по данным договорам не учитывается при подсчете среднегодовой стоимости оказанных участником услуг в 2012-2014 гг.

В случае если среднегодовая стоимость услуг, оказанных участником за период 2012-2014 гг. меньше максимальной среднегодовой стоимости услуг из всех имеющихся у участников, то данный критерий оценивается путем сопоставления среднегодовой стоимости оказанных услуг участником с максимальной среднегодовой стоимостью услуг из всех имеющихся у участников по формуле:

, где

B_j - количество баллов j-го участника;

C_j ср.г.стоимость_услуг - среднегодовая стоимость услуг, оказанных j-м участником за период 2012 - 2014 гг.;

M макс.ср.г.стоимость_услуг - максимальная среднегодовая стоимость услуг из всех имеющихся участников за 2012 - 2014 гг.

35 баллов - максимально возможное количество баллов по данному критерию.

Среднегодовой объем оказанных услуг (аналогичных сфере деятельности Заказчика), которые были приняты под охрану участником (за оцениваемый период) ³⁵

Квалификация персонала (наличие в штате частной охранной организации только тех охранников, у которых имеются действующие удостоверения частного охранника и/или 35 служебные удостоверения, выданные уполномоченным органом в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации)

Производственные мощности (ресурсы) 25

Обеспеченность частных охранных организаций комплектами 5 специальных средств

Оценивается путем сопоставления количества охранников, имеющих у j -го участника, и максимального количества охранников из всех предложенных участниками по нижеприведенной формуле.

где,

B_j - количество баллов j -го участника;

P_j - количество охранников, имеющих у j -го участника;

P_{\max} - максимальное количество охранников из всех имеющих у участников.

35 баллов - максимально возможное количество баллов по данному критерию.

Оценивается путем сопоставления количества комплектов специальных средств, имеющих у j -го участника, и максимального количества комплектов специальных средств из всех предложенных участниками по нижеприведенной формуле.

где,

B_j - количество баллов j -го участника;

P_j - количество комплектов специальных средств, имеющих у j -го участника;

P_{\max} - максимальное количество комплектов специальных средств из всех имеющих у участников.

5 баллов - максимально возможное количество баллов

Обеспеченность частных охранных организаций автотранспортом ⁵

по данному критерию.

Оценивается путем сопоставления количества автотранспорта, имеющих у j -го участника, и максимального количества автотранспорта из всех предложенных участниками по нижеприведенной формуле.

где,

B_j - количество баллов j -го участника;

P_j - количество автотранспорта, имеющих у j -го участника;

P_{\max} - максимальное количество автотранспорта из всех имеющих у участников.

5 баллов - максимально возможное количество баллов по данному критерию.

Оценивается путем сопоставления количества биноклей и приборов ночного видения, имеющих у j -го участника, и максимального количества биноклей и приборов ночного видения из всех предложенных участниками по нижеприведенной формуле.

где,

B_j - количество баллов j -го участника;

P_j - количество биноклей и приборов ночного видения, имеющих у j -го участника;

P_{\max} - максимальное количество биноклей и приборов ночного видения из всех имеющих у участников.

5 баллов - максимально возможное количество баллов

Обеспеченность частных охранных организаций биноклями и приборами ночного видения ⁵

по данному критерию.
Оценивается путем сопоставления количества групп быстрого реагирования, имеющихся у j -го участника, и максимального количества групп быстрого реагирования из всех предложенных участниками по нижеприведенной формуле.

где,

B_j - количество баллов j -го участника;

P_j - количество групп быстрого реагирования, имеющихся у j -го участника;

P_{\max} - максимальное количество групп быстрого реагирования из всех имеющихся у участников.

5 баллов - максимально возможное количество баллов по данному критерию.

Оценивается путем сопоставления количества комплектов мобильной связи (мобильных телефонов и радиостанций), имеющихся у j -го участника, и максимального количества комплектов мобильной связи (мобильных телефонов и радиостанций) из всех предложенных участниками по нижеприведенной формуле.

где,

B_j - количество баллов j -го участника;

P_j - количество комплектов мобильной связи (мобильных телефонов и радиостанций) у j -го участника;

P_{\max} - максимальное

Наличие у частных охранных организаций групп быстрого реагирования 5

Обеспеченность частных охранных организаций комплектами 5 мобильной связи

количество комплектов мобильной связи (мобильных телефонов и радиостанций) из всех имеющихся у участников.

Наличие системы менеджмента качества

Наличие системы менеджмента качества 5

5 баллов – система менеджмента качества сертифицирована на соответствие требованиям ISO или иным стандартам (при наличии)

Наличие системы менеджмента качества деятельности по предмету предварительного квалификационного отбора 5

0 баллов – наличие собственной системы менеджмента качества.

Максимальное количество баллов 100

Таким образом, из содержания Документации невозможно однозначно определить перечень требований к участнику закупки, установленных для целей допуска к участию в Квалификационном отборе и перечень требований к участнику закупки, установленных для целей оценки заявок на участие в Квалификационном отборе, а также определение производственных мощностей в части содержания комплектов специальных средств, автотранспорта, что ограничивает количество участников закупки, противоречит пункту 3.3 Положения о закупке, пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках и нарушает часть 1 статьи 2, пункт 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Согласно пункту 2.2 Протокола от 04.03.2016 № 8828/ПОЭ-ОАО «ВНИИЖТ»/2016/Д рассмотрения квалификационных заявок, поступивших для участия в предварительном квалификационном отборе с ограничением срока подачи заявок в электронной форме № 8828/ПОЭ-ОАО «ВНИИЖТ»/2016/Д по Квалификационному отбору по итогам оценки заявок Заявителю присвоена итоговая балльная оценка 17,51 балла. Прошедшим Квалификационный отбор признано ООО ЧОП «Крепость», набравшее 94,29 баллов.

Вместе с тем из содержания пункта 1.1.1 Критерия «Опыт» Документации не представляется возможным определить критерии сопоставления среднегодовой стоимости услуг, оказанных j-м участником за 2012-2014 гг., с максимальной среднегодовой стоимостью услуг из всех имеющихся у участников, а также объем оказанных услуг (аналогичных сфере деятельности Заказчика).

Комиссия ФАС приходит к выводу, что оценка и сопоставление заявок на участие в Квалификационном отборе в Документации определена ненадлежащим образом, что нарушает пункты 12, 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Указанные действия Заказчика содержат признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных

правонарушениях.

2. В соответствии с частью 5, пунктами 1, 4, 5, 6, 7, 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе:

установленные заказчиком требования к качеству, техническим характеристикам товара, работы, услуги, к их безопасности, к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы и иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика;

место, условия и сроки (периоды) поставки товара, выполнения работы, оказания услуги;

сведения о начальной (максимальной) цене договора (цене лота);

форма, сроки и порядок оплаты товара, работы, услуги;

порядок формирования цены договора (цены лота) (с учетом или без учета расходов на перевозку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов и других обязательных платежей);

требования к участникам закупки и перечень документов, представляемых участниками закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям.

Вместе с тем из представленной на заседании Комиссии ФАС России представителями Заказчика, Организатора закупки Документации не представляется возможным определить сведения:

об охраняемом объекте («административные здания и служебные помещения, территории»);

об общей площади территорий охраняемых объектов («предположительно 3 объекта»), ориентировочно составляет 80 800 м², площадь застройки ориентировочно составляет 32 900 м²»);

о месте оказания услуг («1 и 2 объекты расположены Российская Федерация, г. Москва; 3 объект расположен Российская Федерация, г. Москва, г. Щербинка»);

об условиях и сроках (периодах) оказания услуги;

о форме, сроках и порядке оплаты услуги;

о порядке формирования цены договора;

о проекте договора.

Таким образом, действия Заказчика, не установившего надлежащим образом указанные сведения в Документации, нарушают требования части 5, пунктов 1, 4, 5, 6, 7 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Указанные действия Заказчика содержат признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

3. В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются, в том числе принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Пунктами 5.4.3.6 – 5.4.3.8 Документацией установлены следующие требования к участникам:

отсутствие просроченной задолженности перед ОАО «ВНИИЖТ» за 3 (три) года, предшествующие дате размещения извещения о проведении предварительного квалификационного отбора и квалификационной документации на сайтах;

отсутствие неисполненных обязательств перед ОАО «ВНИИЖТ»;

непричинение вреда имуществу ОАО «ВНИИЖТ».

Комиссия ФАС России приходит к выводу, что установление вышеуказанных требований в качестве обязательных, ограничивает количество участников, что противоречит пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках и нарушает часть 1 статьи 2 Закона о закупках.

4. Согласно пункту 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны требования к участникам закупки и перечень документов, представляемых участниками закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципом отсутствия ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

К неизмеряемым требованиям к участникам закупочных процедур можно отнести те требования, содержание которых не может быть формализовано и однозначно понятно для всех потенциальных участников закупки, требования, которые не могут быть документально подтверждены и (или) не могут применяться в равной степени ко всем участникам закупочной процедуры.

Пунктом 2.3 Документации установлено, что у участника должна иметься система менеджмента качества деятельности по предмету предварительного квалификационного отбора. В подтверждение наличия системы менеджмента качества деятельности по предмету предварительного квалификационного отбора участник в составе заявки представляет:

- действующий сертификат соответствия системы менеджмента качества стандарту ISO (с приложениями при их наличии) или иным стандартам (при наличии) либо распоряжение, приказ, иной организационно-распорядительный акт, подтверждающий введение на предприятии собственной системы менеджмента качества, с приложением положения о качестве или иного

документа, содержащего описание системы.

Вместе с тем, положения Документации не определяют на какие именно работы (услуги) сертификат соответствия системы менеджмента качества стандарту ISO необходимо представить участнику закупки в составе заявки на участие в Квалификационном отборе.

Таким образом, установление вышеуказанного требования противоречит пункту 4 части 1 статьи 3 Закона о закупках, что нарушает требования части 1 статьи 2, пункта 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках и содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

На основании вышеизложенного и в соответствии с частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции Комиссия ФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО ЧОП «Экстернал Секьюрити» б/д б/н (вх. от 08.04.2016 № 48203-ЭП/16) на действия (бездействие) заказчика ОАО «ВНИИЖТ», организатора закупки ОАО «РЖД» при проведении предварительного квалификационного отбора в электронной форме с ограничением срока подачи заявок в электронной форме № 8828/ПОЭ-ОАО «ВНИИЖТ»/2016/Д по выбору организаций, обладающих достаточной квалификацией для оказания услуг по охране объектов ОАО «ВНИИЖТ» в 2016-2017 гг. (извещение № 31603260694) обоснованной.

2. Признать ОАО «ВНИИЖТ», ОАО «РЖД» нарушившим часть 1 статьи 2, часть 5, пункты 1, 4, 5, 6, 7, 9, 12, 13 части 10 статьи 4 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

3. Передать соответствующему должностному лицу Управления контроля размещения государственного заказа ФАС России материалы дела от 18.04.2016 № 223ФЗ-143/16 для рассмотрения вопроса о возбуждении дел об административных правонарушениях, ответственность за совершение которых предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

4. Выдать ОАО «ВНИИЖТ», ОАО «РЖД» обязательное для исполнения предписание, направленное на устранение выявленных нарушений .

Решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его вынесения.