

Решение
по делу №06/3184-16
о результатах рассмотрения жалобы на действия заказчика
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»

19.12.2016

г. Симферополь

Комиссия по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Крым и городу Севастополю (Крымское УФАС России) (далее – Комиссия) в составе:

<...>

при участии представителя интересов Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Крымский Федеральный университет имени В. И. Вернадского» (далее — Заказчик)
Т. М. Морозовой (по доверенности),

представители межрегиональной общественной организации социально-правовой защиты граждан «Единство и честь (далее — Заявитель) на заседание Комиссии не явились, —

рассмотрев жалобу Заявителя от 12.12.2016 № 29/12 (вх. №1310/10 от 16.12.2016) на действия Заказчика при проведении запроса предложений «Оказание услуг охраны» (извещение № 31604426005) (далее – Запрос предложений) в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), Федеральным законом от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках),

УСТАНОВИЛА:

В Крымское УФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении Запроса предложений. По мнению Заявителя, его права и законные интересы нарушены следующими действиями Заказчика:

- 1-2. Установленные Заказчиком показатели нестоимостного критерия оценки «Материально-техническое оснащение по месту оказания услуг» ничем не обоснованы и ведут к ограничению участников закупки, явно давая преимущества «своим» участникам.
3. Заказчиком не раскрыто понятие показателя «Опыт оказания аналогичных услуг» нестоимостного критерия оценки заявок участников.
4. Заказчиком установлены две меры ответственности на ненадлежащее выполнение услуг в случае, когда Заказчик посчитает, что услуги оказаны ненадлежащим образом – в проекте контракта и техническом задании документации Запроса предложений.

5. В документации отсутствует описание «имущества, подлежащего охране», его объема и качественных характеристик, что приводит к невозможности участника закупки понять, сможет ли он оказать услуги в полном объеме и выполнить условия Договора.

Крымским УФАС России принято уведомление о принятии жалобы к рассмотрению и приостановлении торгов от 09.12.2016 №06/9072, направленное Заявителю, Заказчику и размещенное на официальном сайте Крымского УФАС России (<http://solutions.fas.gov.ru>; <http://www.krym.fas.gov.ru/>).

На заседании Комиссии представитель Заказчика не согласился с доводами Заявителя и сообщил, что при проведении Запроса предложений Заказчик действовал в соответствии с требованиями Закона о закупках, Положения о закупках товаров, работ, услуг для нужд федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Крымский федеральный университет имени В. И. Вернадского», утвержденным Наблюдательным советом ФГАОУ ВО «КФУ им. В.И. Вернадского» (далее - Положение о закупках).

В результате рассмотрения жалобы, на основании документов и сведений, предоставленных Заказчиком, заслушав доводы представителя Заказчика, Комиссия установила следующее.

В соответствии с частью 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов либо в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Законом о закупках, за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

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, 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 [части 3](#) статьи 2 Закона о закупках правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

Закупочная деятельность Заказчика регламентируется Положением о закупках, которым предусмотрено проведение закупки таким способом как запрос предложений.

В соответствии с частью 5 статьи 4 Закона о закупках при закупке на официальном

сайте единой информационной системы в сфере закупок (далее - официальный сайт) 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 на официальном сайте предусмотрено Законом о закупках и положением о закупке, за исключением случаев, предусмотренных [частями 15 и 16](#) статьи 4 Закона о закупках.

Согласно извещению об осуществлении закупки, документацией о закупке, протоколами, составленными при определении поставщика (подрядчика, исполнителя):

- извещение об осуществлении закупки размещено на официальном сайте – 04.12.2016;

- способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) – запрос предложений;

- дата и время окончания подачи заявок: 14.12.2016 в 09:30; дата и время рассмотрения заявок: 19.12.2016 в 16:35; дата и время подведения итогов: 19.12.2016 в 16:35;

- начальная (максимальная) цена договора – 69 228 067,20 рублей;

- Единой комиссией Заказчика 12.12.2016 принято решение об отмене Запроса предложений.

1-2. Согласно доводам жалобы Заявителя о том, что в документации Запроса предложений Заказчиком необоснованно установлено:

«...В критерии оценки «Материально-техническое оснащение по месту оказания услуг» показатель «Сертифицированная комната хранения оружия по месту оказания услуг» ... Наличие подобной комнаты должно быть подтверждено предоставлением копии акта обследования Лицензиатом. И здесь отсутствует определение понятия «Лицензиат». С точки зрения Закона Российской Федерации от 11.03.1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» и определений: Лицензиат-это юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющий лицензию на осуществление конкретного вида деятельности, в данном случае частная охранная организация. При этом условии, составление акта обследования собственной комнаты хранения оружия является бессмысленным и не регламентировано никакими законами. Тем более является бессмысленным требование подобного акта как в подтверждение установленного критерия оценки.

...

Требование Заказчика, установившего в документации одним из показателей «Материально-техническое оснащение по месту оказания услуг» наличие исключительно: - огнестрельное оружие ограниченного поражения отечественного производства или газовые пистолеты, - электрошоковые устройства ничем не обосновано и не подтверждено, зато ведет к ограничению участников закупки,

явно давая преимущества «своим» участникам. Поэтому считаем, что такое требование является нарушением в части установления неправомерных требований к участнику закупки услуг для оценки его квалификации, прослеживается коррупционная составляющая, ведущая к тому, что Заказчик будет снижать баллы за отсутствие подобных данных...» (цитаты из жалобы).

Согласно части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в т.ч.:

- 1) требования к безопасности, качеству, техническим характеристикам, функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, работы, услуги, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы, установленные заказчиком и предусмотренные техническими регламентами в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, документами, разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика. Если заказчиком в документации о закупке не используются установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, законодательством Российской Федерации о стандартизации требования к безопасности, качеству, техническим характеристикам, функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, работы, услуги, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы, в документации о закупке должно содержаться обоснование необходимости использования иных требований, связанных с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика;
- 2) требования к содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в закупке;
- 3) требования к описанию участниками закупки поставляемого товара, который является предметом закупки, его функциональных характеристик (потребительских свойств), его количественных и качественных характеристик, требования к описанию участниками закупки выполняемой работы, оказываемой услуги, которые являются предметом закупки, их количественных и качественных характеристик;
- 4) место, условия и сроки (периоды) поставки товара, выполнения работы, оказания услуги;
- 5) сведения о начальной (максимальной) цене договора (цене лота);
- 6) форма, сроки и порядок оплаты товара, работы, услуги;
- 7) порядок формирования цены договора (цены лота) (с учетом или без учета расходов на перевозку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов и других обязательных платежей);
- 8) порядок, место, дата начала и дата окончания срока подачи заявок на участие в закупке;

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

10) формы, порядок, дата начала и дата окончания срока предоставления участникам закупки разъяснений положений документации о закупке;

11) место и дата рассмотрения предложений участников закупки и подведения итогов закупки;

12) критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке;

13) порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

В силу части 6 статьи 3 Закона о закупках не допускается предъявлять к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора требования и осуществлять оценку и сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о закупке. Требования, предъявляемые к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора, критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, установленные заказчиком, применяются в равной степени ко всем участникам закупки, к предлагаемым ими товарам, работам, услугам, к условиям исполнения договора.

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

Заказчик в документации Запроса предложений установил **критерии оценки заявок на участие в Запросе предложений**: «...

Оценка производится по следующим критериям:

- цена (значимость критерия – 40 %);

- неценовые критерии (значимость критерия – 60%).

Совокупная значимость всех критериев равна 100%

Неценовые критерии: значимость критерия – 60 %.

...

Подкритерий 1. Оценка заявок по критерию «Материально-техническое оснащение по месту оказания услуг»

Максимальная оценка по подкритерию - 30%

Сведения о технике и оборудовании участника, необходимые для оказания услуг, подтверждаются копиями соответствующих документов, указанных в настоящей документации.

...

Показатель «Сертифицированная комната хранения оружия по месту оказания услуг» подтверждаются предоставлением копии акта обследования Лицензиатом...» (цитаты).

На заседании Комиссии представитель Заказчика пояснил, что согласно Положению о закупках Заказчик вправе самостоятельно устанавливать критерии оценки заявок участников, в отношении которых могут быть предусмотрены показатели, раскрывающие их содержание и учитывающие особенности оценки закупаемых товаров, работ, услуг.

В показателе «Сертифицированная комната хранения оружия по месту оказания услуг» Заказчиком допущена техническая ошибка – вместо «Лицензиата» написано «Лицензиатом». Вместе с тем, данная ошибка не влияет на возможность подачи заявки на участие в Запросе предложений.

Для получения качественных охранных услуг объектов Заказчика достаточно квалификации охранников не ниже 4 и 5 разрядов. Требование к наличию у участников специальных средств и гражданского оружия, разрешенных в частной охранной деятельности - огнестрельного оружия ограниченного поражения отечественного производства или газовых пистолетов, электрошоковых устройств, никак не ведет к ограничению круга участников, т. к. его наличие предусмотрено у охранников 4 и 5 разрядов приказом Минздравсоцразвития РФ от 17.04.2009 №199. Охранникам 6 разряда при охране, кроме вышеуказанного, выдается служебное оружие. Отказ Заказчика от охранников 6 разряда обусловлено экономией бюджетных средств и не означает невозможность их участия в данной закупке.

Указанные показатели являются критериями оценки заявки, а не критериями допуска участника, что не влечет ограничение круга участников Запроса предложений.

Учитывая изложенное, доводы Заявителя не нашли своего подтверждения.

3. В качестве доводов Заявитель указывает, что: «В рамках показателя «Опыт оказания аналогичных услуг» оценивается стоимость контрактов (договоров) на оказание аналогичных услуг, заключенных и исполненных за последние два года до момента вскрытия конвертов с заявками на участие в запросе предложений (в части подтвержденных объемов (но стоимости их исполнения). При этом становится невозможным понять какие именно услуги Заказчик считает аналогичными и какие он будет учитывать при оценке по данному критерию...» (цитата жалобы).

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

Согласно [части 10 статьи 4](#) Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в частности:

12) критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке;

13) порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

В соответствии с частью 6 статьи 3 Закона о закупках не допускается предъявлять к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора требования и осуществлять оценку и сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о закупке. Требования, предъявляемые к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора, критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, установленные заказчиком, применяются в равной степени ко всем участникам закупки, к предлагаемым ими товарам, работам, услугам, к условиям исполнения договора.

Оценка - процесс выявления по критериям оценки и в порядке, установленном в документации о закупке, лучших условий исполнения контракта, указанных в заявках участников закупки, которые не были отклонены.

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

На основании изложенного, в целях выявления лучшего условия исполнения договора, документация о закупке должна содержать, в частности:

предмет оценки, позволяющий определить исчерпывающий перечень сведений, подлежащих оценке комиссией заказчика и, соответственно, подлежащих представлению участниками закупки в своих заявках для получения оценки по нестоимостным критериям;

инструкцию по заполнению заявки, позволяющую определить, какие именно сведения подлежат описанию и представлению участниками закупки для оценки комиссией заказчика.

Заказчик в Конкурсной документации установил следующий порядок и критерии оценки заявок участников Конкурса: «...

Подкритерий 3. Оценка заявок по критерию «Опыт оказания аналогичных услуг»

Максимальная оценка по подкритерию - 3%

В рамках показателя «**Опыт оказания аналогичных услуг**» оценивается стоимость контрактов (договоров) на оказание аналогичных услуг, заключенных и исполненных за последние два года до момента вскрытия конвертов с заявками на участие в запросе предложений (в части подтвержденных объемов (по стоимости их исполнения)).

Данные, не подтвержденные копиями контрактов (договоров) и актов, подтверждающих оказание услуг по контракту (договору) с указанием стоимости оказанных услуг, не будут учтены при оценке.

Представленные в заявке на участие в запросе предложений копии таких договоров (контрактов) подтверждаются копиями актов, подтверждающих оказание услуг (работ) по контракту (договору).

Оценка по критерию «Опыт оказания аналогичных услуг»

Оценка каждого предложения по данному критерию определяется по формуле:

$$K3i = (R_i / R_{max}) * 100,$$

где R_{max} – максимальная стоимость исполненных контрактов (договоров) на аналогичные услуги из предложений по данному критерию оценки, сделанных участниками закупки;

R_i – стоимость исполненных контрактов (договоров) на аналогичные услуги участником закупки, заявка которого оценивается.

Итоговый рейтинг будет рассчитываться по формуле, приведенной ниже и будет занесен в соответствующую графу таблицы протокола рассмотрения и оценки заявок по запросу предложений.

Итоговый рейтинг: $R3i = K3i * 3/100$

...» (цитаты из документации Запроса предложений).

Комиссия, изучив «1.7. Порядок рассмотрения заявок на участие в запросе предложений» документации Запроса предложений, приходит к выводу о том, что Заказчиком ненадлежаще установлены сведения по подкритерию «**Опыт оказания аналогичных услуг**», поскольку положения документации не раскрывают понятие «**аналогичных услуг**» по предмету закупки, объему, периоду оказания и т.п., и соответственно, какие именно документы необходимо предоставить в составе заявки участнику для получения максимального бала.

Данные действия Заказчика нарушают требования пункта 2 части 1 статьи 3, пунктов 12, 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках и содержат признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Таким образом, довод Заявителя нашел свое подтверждение.

5. Согласно доводам Заявителя о том, что «Заказчиком установлены две меры ответственности на ненадлежащее выполнение услуг в случае, когда Заказчик посчитает, что услуги оказаны ненадлежащим образом – в проекте контракта и техническом задании документации Запроса предложений: «В разделе 6.4 ПРОЕКТ ДОГОВОРА, в документации запроса предложений указано цитата:

...За невыполнение или ненадлежащее исполнение Исполнителем обязательств, предусмотренных Договором, за исключением просрочки исполнения Исполнителем обязательств. Заказчик вправе потребовать уплаты штрафа в размере 0,1 % от суммы Договора,....» при этом в Техническом задании, являющимся неотъемлемой частью Договора указано в п. 3.3. что цитата:

«...3.3. В случаях ненадлежащего выполнения сотрудником охраны своих функциональных обязанностей (должностных инструкций) или по его вине, повлекших нанесение убытков Заказчику (хищение, порча имущества, поджог и т.п.), охранное предприятие Исполнителя возмещает убытки Заказчику за свой счёт в размере 100 % суммы ущерба...»

Из вышесказанного следует, что Заказчиком установлены две меры ответственности на ненадлежащее выполнение услуг в случае, когда Заказчик посчитает, что услуги оказаны ненадлежащим образом. При этом п.6.4, не содержит понятия «ненадлежащее исполнение услуг».

...» (цитата жалобы).

Заказчик в проекте контракта документации Запроса предложений установил:

«...6. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СТОРОН

6.1. Стороны обязуются обеспечить полное и своевременное выполнение обязательств, предусмотренных настоящим Договором.

6.2. В случае нарушения обязательств, предусмотренных настоящим Договором, Стороны несут ответственность, предусмотренную действующим законодательством Российской Федерации.

6.3. За нарушение сроков оказания Услуг Исполнитель уплачивает Заказчику неустойку в размере 0,1 % от стоимости не оказанных в срок Услуг за каждый день просрочки. Уплата неустойки не освобождает Стороны от выполнения своих обязательств в натуре.

6.4. За невыполнение или ненадлежащее исполнение Исполнителем обязательств, предусмотренных Договором, за исключением просрочки исполнения Исполнителем обязательств, Заказчик вправе потребовать уплаты штрафа в размере 0,1 % от суммы Договора. ...» (цитата).

На заседании Комиссии представитель Заказчика пояснил, что в пункте 3.3 Технического задания документации Запроса предложений Заказчик установил общие требования к Исполнителю оказываемых услуг «... 3.3. В случаях ненадлежащего выполнения сотрудником охраны своих функциональных обязанностей (должностных инструкций) или по его вине, повлекших нанесение убытков Заказчику (хищение, порча имущества, поджог и т.п.), охранное предприятие Исполнителя возмещает убытки Заказчику за свой счёт в размере 100 % суммы ущерба», т.е. оговаривается материальная ответственность Исполнителя за причиненный Заказчику ущерб.

Вместе с тем, Заявитель не обеспечил явку своих представителей на заседание Комиссии и не предоставил объективных доказательств, свидетельствующих о том, что вышеуказанными условиями Заказчик ограничил круг участников Запроса предложений.

При таких обстоятельствах Комиссия приходит к выводу о том, что довод Заявителя о наличии признаков ограничения конкуренции при размещении данной закупки является необоснованным.

Таким образом, данный довод Заявителя не нашел своего подтверждения.

6. Заявитель в жалобе указывает: «В документации отсутствует описание «имущества, подлежащего охране», его объема и качественных характеристик, что приводит к невозможности участника закупки понять, сможет ли он оказать услуги в полном объеме и выполнить условия Договора...» (цитата жалобы).

На заседании Комиссии представитель Заказчика пояснил, что Заказчик в документации Запроса предложений предусмотрел: «...

3. Общие требования к Исполнителю оказываемых услуг:

... 3.2. Исполнитель организует и выполняет обязательства в строгом соответствии с заключенным Договором и Инструкцией по охране Объекта охраны, разработанной Исполнителем и согласованной с Заказчиком, в полном соответствии с требованиями действующего законодательства Российской Федерации.

... 3.9. Документация по организации охраны Объекта охраны и несению службы сотрудниками охраны (инструкции старшему смены и охранникам, схема Постов охраны, журналы, книги, график дежурств, выписки из приказов охранного предприятия Исполнителя по организации службы на объекте, инструкция о порядке действий мобильной группы (группы быстрого реагирования) охранного предприятия Исполнителя, уведомление УМВД о взятии объекта под охрану, договор о взаимодействии с УМВД, наблюдательное дело поста и др.) разрабатывается Исполнителем и согласовывается с Заказчиком. Инструкция по охране объекта разрабатывается Исполнителем и предоставляется Заказчику на утверждение в срок до двух рабочих дней с даты заключения Договора.

Таким образом, описание имущества, подлежащего охране, его объём и качественные характеристики, а также порядок и формы охраны имущества доводятся до Исполнителя в день, предшествующий дню начала работы Постов охраны и отражаются в Инструкции по охране объекта. Вышеуказанная Инструкция разрабатывается Исполнителем и предоставляется Заказчику на утверждение в срок до двух рабочих дней с даты заключения Договора» (цитата из письменных возражений Заказчика).

При таких обстоятельствах Комиссия приходит к выводу о том, что довод Заявителя не нашел своего подтверждения.

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

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу Заявителя обоснованной частично.

2. Признать в действиях Заказчика нарушение требований требования пункта 2 части 1 статьи 3, пунктов 12, 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

3. Ввиду отмены Заказчиком Запроса предложений предписание об устранении нарушений Закона о закупках Заказчику не выдавать.

4. Прекратить действие уведомления о принятии жалобы к рассмотрению и приостановлении торгов от 09.12.2016 №06/9072.

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