

РЕШЕНИЕ

по делу № 14-01-17-03/330

г. Волгоград

Резолютивная часть решения оглашена «15» сентября 2014 г.

В полном объёме решение изготовлено «29» сентября 2014 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председателя Комиссии: **И.Б. Никуйко** – заместителя
руководителя УФАС по Волгоградской области;

Членов Комиссии: **Е.В. Лосевской** – главного
государственного инспектора отдела контроля органов
власти;

Е.С. Донецкова –
государственного инспектора отдела по борьбе с
картелями и контролю торговли;

Э.А. Тибилевой –
государственного инспектора отдела контроля органов
власти,

рассмотрев дело № 14-01-17-03/330 по признакам нарушения Федеральным государственным автономным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Волгоградский государственный университет» (ВолГУ) (пр-кт Университетский, 100, г. Волгоград, 400062) части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

с участием в заседании Комиссии представителей:

от ответчика, ФГАОУ ВПО «ВолГУ» - Сафронова С.А., по доверенности от 10.04.2014 № 2014-83; Краснова О.Н., по доверенности от 10.04.2014 № 2014-81;

от заинтересованного лица, ООО «ЧОП «Дракон» - Бойко В.Ю., по доверенности от 10.10.2012 № б/н;

в отсутствие представителей от заявителей, извещённых надлежащим образом о времени и месте рассмотрения дела,

установила:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области (далее – Волгоградское УФАС) поступило совместное заявление ООО «Охранное предприятие «Вулкан-Альфа», ООО «ЧОП «АЛДАН», ООО «ЧОП «Защита-97», ООО «ЧОП «Булат», ООО «ЧОП «Эллада» от 10.04.2014 (вх. № 2775), указывающее на признаки нарушения антимонопольного законодательства в действиях заказчика – ФГАОУ ВПО «ВолГУ» (далее также – заказчик).

Из указанного заявления следует, что при организации и проведении ФГАОУ ВПО «ВолГУ» открытого конкурса на право заключения договора на оказание услуг по охране объектов заказчика, последним допущены нарушения статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках), а также статьи 17 Закона о защите конкуренции, повлекшие нарушение прав и законных интересов участников закупки и иных субъектов, осуществляющих деятельность в области охранных услуг.

По мнению заявителей, названные нарушения выразились в том, что перечень документов, подлежащих предоставлению для участия в закупке, а также содержание квалификационных требований к участникам закупки, установленные конкурсной документацией открытого конкурса, исключают возможность конкурентной борьбы за право заключения договора на оказание услуг по охране объектов заказчика. В связи с этим, заявители просят антимонопольный орган провести проверку и дать оценку действиям заказчика на предмет их соответствия антимонопольному законодательству Российской Федерации.

Указанное заявление рассмотрено Волгоградским УФАС в порядке, предусмотренном статьёй 44 Закона о защите конкуренции, пунктами 3.26 – 3.48 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации (утверждён приказом ФАС России от 25.05.2012 № 339). По результатам рассмотрения заявления антимонопольным органом принято решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства № 14-01-17-03/244 по признакам нарушения ФГАОУ ВПО «ВолГУ» части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

К участию в рассмотрении дела привлечены: заявители - ООО «Охранное предприятие «Вулкан-Альфа», ООО ЧОП «АЛДАН», ООО ЧОП «Защита-97», ООО ЧОП «Булат», ООО ЧОП «Эллада»; ответчик – ФГАОУ ВПО «ВолГУ»; заинтересованное лицо: ООО «ЧОП «Дракон».

Дела о нарушении антимонопольного законодательства возбуждено при следующих обстоятельствах.

На официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (www.zakupki.gov.ru; далее – официальный сайт) 25.02.2014 опубликовано извещение о проведении закупки № 31400920124 в форме открытого (одноэтапного) конкурса на право заключения договора на оказание услуг по охране объектов ВолГУ. Начальная (максимальная) цена договора установлена в размере 8 661 450,00 рублей.

Место оказания услуг по охране объектов: г. Волгоград, пр. Университетский, 100; г. Волгоград, ул. Богданова, 32; г. Волгоград, ул. 64-й Армии, 4а. Срок оказания услуг: с момента заключения договора по 31.03.2015 г.

Приём конкурсных заявок осуществляется с 26.02.2014 по 18.03.2014. Время вскрытия конвертов с конкурсными заявками назначено на 18.03.2014. Дата рассмотрения предложений участников закупки – 20.03.2014, дата подведения итогов закупки – 21.03.2014.

В соответствии с пунктом 4.4.2 Положения о закупке для нужд ФГОАУ ВПО «ВолГУ», конкурсной документацией установлены квалификационные требования к участникам закупки (пункт 11.3 конкурсной документации), в частности к деловой репутации: наличие за последние 2 года, предшествующих размещению информации о закупке на официальном сайте, опыта выполнения не менее двух аналогичных поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг, стоимостью не менее пятидесяти процентов начальной (максимальной) цены договора, установленной документацией о закупке (подпункт 1 пункта 11.3 документации).

При этом, согласно указанным положениям конкурсной документации, аналогичными закупаемым товарам, работам, услугам считаются выполненные участниками конкурса контракты (договоры), эквивалентные предмету конкурса по содержанию и объему, а именно оказание услуг по охране высших учебных заведений, на срок не менее 1 года. Для подтверждения участником размещения заказа представляются копии договоров (контрактов).

Кроме того, в соответствии с подпунктом 3 пункта 11.3 конкурсной документации, к участнику закупки установлено требование наличия трудовых ресурсов для оказания услуг, являющихся предметом закупки, а именно наличие не менее 56 человек – мужчин, имеющих удостоверения частного охранника, проходящих периодическую проверку, имеющих опыт работы по охране высших учебных заведений не менее 1 года, работающих по трудовому договору в организации – участнике размещения заказа. Для подтверждения представляются копии удостоверений частного охранника, копии актов периодической проверки, копии трудовых договоров.

Из протокола вскрытия конвертов от 18.03.2014 (размещён на официальном сайте 21.03.2014) следует, что к моменту вскрытия конвертов с заявками зарегистрирована одна конкурсная заявка, поступившая от ООО «ЧОП «ДРАКОН». В форме электронного документа заявок не поступало, опоздавших заявок нет.

Решением конкурсной комиссии заявка ООО «ЧОП «ДРАКОН» принята к рассмотрению. В соответствии с пунктом 18.25.9 открытый конкурс признан несостоявшимся.

В соответствии с протоколом рассмотрения заявок от 20.03.2014 (подписан 24.03.2014, размещён на официальном сайте 25.03.2014), конкурсная комиссия рекомендовала заказчику заключить договор на оказание услуг по охране объектов ВолГУ с ООО «ЧОП «ДРАКОН» на сумму 8 042 775,00 рублей

По итогам проведения закупки, между ФГОАУ ВПО «ВолГУ» и ООО «ЧОП «ДРАКОН» заключён договор от 07.04.2014 № 2014.31400920124.

Ответчиком предоставлены письменные пояснения к требованию антимонопольного органа о предоставлении информации (исх. № 49-5-1018.1 от 08.05.2014), а также письменные объяснения по делу № 14-01-17-03/330 (исх. № 49-5-1619 от 21.07.2014).

По мнению заказчика, требование к опыту работы по охране высших учебных заведений не менее 1 года установлено в связи с тем, что общение с обучающимися в университете требует наличия продуктивных и коммуникативных компетенций работников организации, обеспечивающей охрану ВолГУ, необходимостью формирования и развития социально-культурной среды университета.

Квалификационные требования в части наличия у участника закупки не менее 56 человек – мужчин, имеющих удостоверения частного охранника, проходящих периодическую проверку, имеющих опыт работы по охране высших учебных заведений не менее 1 года, работающих по трудовому договору в организации – участнике размещения заказа, как указывает заказчик, установлены из расчёта количества охранников в смену (расчёт прилагается к пояснениям заказчика).

По мнению заказчика, установленные в конкурсной документации квалификационные требования не являются дискриминационными и нарушающими интересы хозяйствующих субъектов. Заказчик вправе самостоятельно устанавливать требования к участникам закупки и перечень документов, представляемых участниками закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям с учётом действующего законодательства.

Исследовав имеющиеся в деле материалы, выслушав объяснения лиц, участвующих в деле, Комиссия пришла к следующим выводам:

В соответствии с частью 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 (далее – Положение о закупке).

При закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются в частности принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки (пункт 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках).

В соответствии с правилами частей 1, 5 статьи 17 Закона о защите конкуренции, при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции. Указанный запрет распространяется в том числе на все закупки товаров, работ, услуг, осуществляемые в соответствии с Законом о закупках.

В соответствии с пунктом 1.4. Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке (утверждённого Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220), проведение анализа состояния конкуренции на товарном рынке при

рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденных по признакам нарушения статьи 17 Закона о защите конкуренции, не требуется.

Согласно правилам части 2 статьи 3 Закона о закупках, выигравшим торги на конкурсе признается лицо, которое предложило лучшие условия исполнения договора в соответствии с критериями и порядком оценки и сопоставления заявок, которые установлены в конкурсной документации на основании положения о закупке.

Согласно пунктам 18.29.4 – 18.29.6 Положения о закупке, в составе конкурсной документации должны быть указаны как критерии оценки и сопоставления заявок, так и их веса, а также порядок оценки и сопоставления заявок в соответствии с указанными критериями. Критериями могут быть:

а) квалификация и надежность участника закупки и заявленных соисполнителей (субподрядчиков);

б) эффективность предложения, представленного участником, с точки зрения удовлетворения потребностей заказчика (включая предлагаемые договорные условия);

в) цена предложения, рассматриваемая либо непосредственно, либо как рассчитываемые суммарные издержки заказчика при принятии данного предложения (например, цена плюс расходы на эксплуатацию, обслуживание и ремонт, требуемые дополнительные затраты и т.д.);

г) иные критерии, указанные в документации о закупке.

Если участником конкурса не предоставлены документы или сведения, указанные в документации, участник получает по этим критериям минимально возможную оценку.

Требования к участникам закупки и перечень документов, представляемых участниками закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям, а также иные сведения, определённые Положением о закупке, должны быть указаны в документации о закупке (пункт 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках).

Согласно пункту 4.4.2 Положения о закупке ФГАОУ ВПО «ВолГУ» к участникам закупки могут устанавливаться квалификационные требования к наличию за период, указанный в закупочной документации, предшествующий размещению информации о закупке на официальном сайте, опыта выполнения не менее двух аналогичных поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг, стоимостью не менее пятидесяти процентов начальной (максимальной) цены договора, установленной документацией о закупке. При этом, в документации о закупке должно быть указано, какие товары, работы, услуги будут считаться аналогичными закупаемым товарам, работам, услугам.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 11.3 конкурсной документации, аналогичными закупаемым охраняемым услугам (применительно к рассматриваемой закупке) считаются выполненные участниками конкурса контракты (договоры), эквивалентные предмету конкурса по содержанию и объему, а именно оказание

услуг по охране высших учебных заведений, на срок не менее 1 года. Для подтверждения участником размещения заказа представляются копии договоров (контрактов).

Кроме того, согласно подпункту 3 пункта 11.3 конкурсной документации, квалификационным требованием к участнику закупки является наличие трудовых ресурсов для оказания услуг, являющихся предметом закупки (не менее 56 человек – мужчин, имеющих удостоверения частного охранника, проходящих периодическую проверку, имеющих опыт работы по охране высших учебных заведений не менее 1 года, работающих по трудовому договору в организации – участнике размещения заказа.).

Заказчиком, указавшем на отсутствие последствий в виде ограничения конкуренции при установлении названных требований к участникам закупки, не учтено следующее.

В соответствии со статьёй 19 (часть 3) Конституции РФ, мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации. Кроме того, согласно положениям части 2 статьи 3 Трудового кодекса РФ, никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества в зависимости от пола, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника. В силу части 2 статьи 64 Трудового кодекса РФ, не допускается какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при заключении трудового договора в зависимости от пола, а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, за исключением случаев, в которых право или обязанность устанавливать такие ограничения или преимущества предусмотрены федеральными законами.

Перечень лиц, которые не вправе претендовать на приобретение правового статуса частного охранника, установлен частью 2 статьи 11.1 Закона РФ от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации». Указанная норма не содержит ограничений в отношении категории лиц, выделенной по признаку пола.

Таким образом, критерий оценки конкурсных заявок, предполагающий присуждение большего количества баллов исключительно в зависимости от пола работников лица, претендующего на участие в закупке, при отсутствии у работодателя (участника конкурса) законных оснований для регулирования числа работников того или иного пола, свидетельствует об установлении требования, создающего потенциальные препятствия для осуществления права каждого на равные возможности для реализации своих трудовых прав, гарантированного статьёй 19 (часть 1) Конституции РФ, частью 2 статьи 3 и частью 2 статьи 64 Трудового кодекса Российской Федерации.

Реализация права заказчика на самостоятельное установление требований к участникам закупки и перечню документов, представляемых участниками закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям, должна осуществляться в системе действующего правового регулирования с учётом установленных Законом о закупке принципов, а также запретов, перечисленных в статье 17 Закона о защите конкуренции.

Осуществление оценки на основе фактора, не зависящего от воли участника закупки, его профессиональных и деловых качеств, нарушает принципы равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции, закреплённые пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, свидетельствуют о нарушении заказчиком требований части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Доводы ответчика о значимости продуктивных и коммуникативных компетенций работника охранной организации, наличия у него воспитательных навыков, формирующих общекультурный и общепрофессиональный уровень обучающихся в университете лиц, не подтверждаются содержанием обязанностей и характером трудовой деятельности работников исполнителя по договору на оказание охранных услуг от 07.04.2014 (пункты 4.3.1 – 4.3.19 договора), в функции которых входит организация и обеспечение охраны от незаконных посягательств, осуществление пропускного режима, визуального контроля на охраняемых объектах и пр., а не воспитательно-педагогическая деятельность.

Кроме того, в силу пункта 1.1 договора, исполнитель (победитель конкурса) принимает на себя обязательства по оказанию услуг по охране объектов ВолГУ, согласно Спецификации (Приложение № 1 к договору). Указанная спецификация содержит, в частности, сведения о месте нахождения объекта (поста), времени работы, количестве охранников в смене, сумме (руб.). Условия договора, а также содержание Спецификации не свидетельствуют об обязанности исполнителя по оказанию охранных услуг с участием лиц определённого пола, а именно – мужчин (фактор, выступавший квалификационным требованием в конкурсном отборе).

Кроме того, содержание квалификационных требований, установленных подпунктами 1, 3 пункта 11.3 конкурсной документации (в части учёта опыта работы в сфере оказания услуг по охране высших учебных заведений), предполагает присуждение различного числа баллов лицам, различие которых состоит исключительно в уровне профессиональных образовательных программ, реализуемых образовательным учреждением – контрагентом участника закупки, то есть факторе, не характеризующем различие деловых качеств участника закупки и профессиональных компетенциях его работников.

Установление заказчиком столь узких требований к участникам конкурса объективно влечёт за собой сокращение числа лиц, соответствующих этим требованиям, а следовательно, ограничивает указанных лиц в возможности осуществления (расширения) экономической деятельности по оказанию охранных услуг на соответствующем товарном рынке.

Данное обстоятельство свидетельствует о необоснованном ограничении конкуренции на рынке охранных услуг по отношению к участникам закупки, проводимой ФГАОУ ВПО «ВолГУ», нарушению пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Учитывая, что по результатам проведения процедуры запроса предложений с победителем закупки заключён гражданско-правовой договор от 07.04.2014 № 2014.31400920124, оценка действительности которого не может быть осуществлена во внесудебном порядке, Комиссия приходит к выводу об отсутствии оснований для выдачи предписания.

Комиссия Волгоградского УФАС также не находит оснований для прекращения рассмотрения дела в соответствии с правилами статьи 48 Закона о защите конкуренции.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьёй 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»,

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения Федеральным государственным автономным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Волгоградский государственный университет» (ВолГУ) части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в создании условий, которые привели к ограничению конкуренции при организации открытого конкурса на право заключения договора на оказание услуг по охране объектов ФГАОУ ВПО «ВолГУ» (реестровый номер закупки 31400920124).

2. Предписание не выдавать.