

РЕШЕНИЕ

по делу № 8-01/396

22 декабря 2016 года

г. Хабаровск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю в составе председательствующей <...> – руководитель Хабаровского УФАС России, членов Комиссии: <...> – главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти Хабаровского УФАС России, <...> – ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти Хабаровского УФАС России,

в присутствии представителей:

ООО ЧОП «Щит» – <...> (по доверенности от 01.12.2016 № б/н),

Дальневосточный банк ПАО Сбербанк – <...>,

рассмотрев жалобу ООО ЧОП «Щит» на действия Дальневосточного банка ПАО Сбербанк при проведении открытого конкурса в электронной форме по выбору организации для оказания услуг охраны объектов Дальневосточного банка ПАО Сбербанк на территории ЕАО, Хабаровского края, Сахалинской, Амурской, Магаданской областей, Камчатского края с использованием технических средств охраны и техническому обслуживанию систем охранно-пожарной, тревожной сигнализации и систем контроля доступа для нужд Дальневосточного банка ПАО Сбербанк (извещение № 31604355027), материалы дела № 8-01/396,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю поступила жалоба ООО ЧОП «Щит» на действия Дальневосточного банка ПАО Сбербанк при проведении открытого конкурса в электронной форме по выбору организации для оказания услуг охраны объектов Дальневосточного банка ПАО Сбербанк на территории ЕАО, Хабаровского края, Сахалинской, Амурской, Магаданской областей, Камчатского края с использованием технических средств охраны и техническому обслуживанию систем охранно-пожарной, тревожной сигнализации и систем контроля доступа для нужд Дальневосточного банка ПАО Сбербанк (извещение № 31604355027).

Из жалобы следует, что установление в конкурсной документации пунктов 10.1 –

10.4 конкурсной документации, пункта 1.5.1.3 технического задания представляют заказчику право произвольно менять условия конкурса, требовать от участников закупки дополнительную информацию, заказчиком в одной закупке необоснованно объединены комплекс охранных услуг, услуг технического обеспечения и обслуживания охранно-пожарной сигнализации, в конкурсной документации не отражены сведения о предполагаемом объеме работ и услуг, отсутствует перечень оборудования, техническое обслуживание которого требуется по условиям договора, отсутствует расчет количества групп быстрого реагирования, количества технических специалистов, необоснованно установлен критерий опыта оказания услуг, положения пункта 1.3.8 технического задания, определяющего возможность привлечения к выполнению услуг субподрядные организации, противоречат пункту 1.4 технического задания, устанавливающего условия оказания охранных услуг.

Представитель заявителя доводы жалобы поддержал в полном объеме.

Заказчик в представленном отзыве и его представитель в заседании комиссии доводы жалобы отклонили, пояснив, что в целях обеспечения возможности получения закупаемого комплекса услуг заказчиком в конкурсной документации установлены требования к участникам закупки, в том числе наличие права на осуществление охранной деятельности и на обслуживание охранно-пожарной сигнализации, указаны документы, представляемые участником закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям, и требования к содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в закупке. При этом участник вправе предоставить лицензию, выданную МВД, с указанием в ней вида охранных услуг, включая техническое обслуживание средств охраны, либо, в случае отсутствия таковых, дополнительно лицензию, выданную МЧС. Конкурсная документация содержит условие о возможном привлечении третьих лиц – субподрядных организаций, к оказанию услуг по договору при наличии соответствующих разрешительных документов (лицензий). Все объекты, указанные в техническом задании, оборудованы охранно-пожарной сигнализацией. Оборудование принадлежит банку и перечнем услуг по техническому обслуживанию охранно-пожарной сигнализации не предполагается его замена, перенос или установка нового оборудования. По мнению заказчика, объединение всех объектов банка, расположенных в нескольких субъектах Российской Федерации, под охрану на основании единого договора позволит централизовать оказание комплекса услуг и оптимизировать затраты банка за фактически оказанные услуги путем снижения стартовой стоимости закупки от суммы действующих договоров на охрану и техническое обслуживание, что отвечает целям и принципам действующего законодательства.

В силу установленных правил лицензирования охранной деятельности обязательным требованием к лицензиату предусмотрено наличие в штате специалиста по обслуживанию технических средств охраны, что подразумевает возможность такого участника осуществлять техническое обслуживание любого из обозначенного перечня видов средств охраны, вне зависимости от его марки и модели. Перечень используемых банком технических средств охраны (оборудования) является коммерческой тайной, поскольку является информацией о системе охраны.

В техническом задании определены начальные параметры, послужившие

основанием для формирования начальной (максимальной) цены комплекса услуг с учетом того, что услуги оказываются с использованием технических средств, так как стационарные посты на объектах охраны отсутствуют. В зависимости от вида объекта указаны минимальное количество часов охраны и максимальная стоимость комплекса услуг. Указание точных параметров для отдельного расчета технического обслуживания не представляется возможным, поскольку банку заранее не известно, какая часть оборудования и в какой период выйдет из строя. Конкурсная документация содержит указание на минимально необходимое количество групп быстрого реагирования и технических специалистов в разбивке по районам охраны, на территории которых расположены объекты банка, что позволяет определить участнику объем планируемого к оказанию комплекса услуг по охране и техническому обслуживанию соответствующего оборудования, с учетом того, что ценовые предложения от участников принимаются так же за весь комплекс услуг единой суммой, что соответствует требованиям Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закон о закупках) к информационному обеспечению закупки. В связи с закупкой комплекса услуг для заказчика не имеет принципиального значения как предложенная участником в ходе торгов цена будет распределяться им на отдельные составляющие комплекса услуг. Участник конкурса, обладая определенной квалификацией в данной области, самостоятельно организывает свою деятельность с учетом имеющегося опыта, специализации и партнерских отношений с иными участниками рынка. Указанные в конкурсной документации требования применяются в равной степени ко всем участникам закупки.

В соответствии с положениями Закона о закупках, заказчик самостоятельно определяет порядок оценки заявок участников, включая вес каждого из установленных критериев оценки. Поскольку в спорной закупке закупаемая услуга предполагает наличие у исполнителя лицензии, особое значение для заказчика имеет именно предложенная участником стоимость работ.

Жалоба рассматривается комиссией по правилам ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

Заслушав представителей лиц, участвующих в деле, рассмотрев материалы дела, комиссия пришла к следующим выводам.

В соответствии с ч. 1 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам настоящей статьи 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.

Частью 2 этой же статьи установлено, что действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения

информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

В силу пункта 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках участник закупки вправе обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном антимонопольным органом, действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг в случае неразмещения в единой информационной системе положения о закупке, изменений, вносимых в указанное положение, информации о закупке, подлежащей в соответствии с настоящим Федеральным законом размещению в единой информационной системе, или нарушения сроков такого размещения.

В соответствии с частями 1, 2 ст. 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 правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

[Закон](#) о закупках не определяет порядок закупки товаров, работ, услуг, а устанавливает обязанность заказчиков разработать и утвердить положение о закупках - документ, регламентирующий закупочную деятельность заказчика и содержащий требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (способы закупки) и условия их применения, а также порядок заключения и исполнения договоров, в связи с чем заказчик вправе самостоятельно установить в положении о закупке способы закупок, порядок и условия их применения.

При закупке товаров, работ, услуг заказчики обязаны руководствоваться принципами информационной открытости закупки; равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Участником закупки может быть любое юридическое лицо или несколько юридических лиц, выступающих на стороне одного участника закупки, независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала либо любое физическое лицо или несколько физических лиц, выступающих на стороне одного участника закупки, в том числе индивидуальный предприниматель или несколько индивидуальных предпринимателей, выступающих на стороне одного участника закупки, которые соответствуют требованиям, установленным заказчиком в соответствии с положением о закупке (ч. 5 ст. 3 Закона о закупках).

Частью 5 ст. 4 Закона о закупках установлено, что при закупке в единой информационной системе 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.

21.11.2016 на официальном сайте www.zakupki.ru заказчиком размещено

извещение № 31604355027 о проведении открытого одноэтапного конкурса в электронной форме. Согласно конкурсной документации, предметом конкурса является выбор организации для оказания услуг охраны объектов Дальневосточного банка ПАО Сбербанк на территории ЕАО, Хабаровского края, Сахалинской, Амурской, Магаданской областей, Камчатского края с использованием технических средств охраны и техническому обслуживанию систем охранно-пожарной, тревожной сигнализации и систем контроля доступа для нужд Дальневосточного банка ПАО Сбербанк, конкурсная документация. Начальная (максимальная) цена договора - 164 371 460,00 руб. Дата начала подачи заявок - 21.11.2016, дата окончания подачи заявок - 15.12.2016, дата рассмотрения заявок - 20.12.2016, подведение итогов – 27.12.2016.

В соответствии с ч. 10 ст. 4 Закона о закупках, непосредственно в закупочной документации в числе прочего должны быть отражены 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, требования к содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в закупке, требования к участникам закупки и перечень документов, представляемых участниками закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям.

По смыслу ч. 10 ст. 4 Закона о закупках, закупаемые заказчиком товары, работы, услуги в их качественных, технических, ценовых и иных характеристиках прежде всего должны соответствовать потребностям заказчика и такая потребность законом не ограничена. Требования к форме отражения в документации сведений о качественных и иных характеристиках необходимых заказчику товаров, работ, услуг Закон о закупках не содержит.

Предметом заключаемого по результатам конкурса договора является оказание услуг охраны объектов заказчика с использованием технических средств охраны и техническому обслуживанию систем охранно-пожарной сигнализации и систем контроля доступа.

В пункте 3.2 конкурсной документации определена начальная цена с учетом всех налогов и сборов, исходя из стоимости охраны с использованием технических средств и техническому обслуживанию систем охранно-пожарной, тревожной сигнализации и контроля доступа.

При отсутствии стационарных постов охраны на объектах, с учетом использования технических средств, стоимость охраны рассчитывается исходя из вида объекта - внутреннее структурное подразделение банка (дополнительный офис, операционная касса вне кассового узла), устройство самообслуживания (банкомат, платежный терминал), мини-офисы, павильоны, зоны самообслуживания, количества часов охраны, стоимости комплекса услуг в зависимости от вида объекта.

Техническим заданием установлены требования к предмету закупки, наименование закупаемых услуг, место оказания услуг, перечень охранных услуг, условия их оказания, порядок формирования начальной (максимальной)

стоимости услуг, срок оказания услуг, требования к условиям исполнения договора, к квалификации участника конкурса, районы охраны, наименования и принадлежность объектового оборудования, категория по удаленности объекта охраны, наименования объектов охраны и их адреса, время прибытия групп быстрого реагирования для каждого района в смену, время (режим) охраны, установлен перечень охранных систем и оборудования для охраны объектов, рекомендованный Департаментом безопасности СБ РФ, максимальное количество (шт.) охранного оборудования на каждый охранный объект и его стоимость.

Согласно приложению 3 к проекту договора работы по техническому обслуживанию Технических средств охраны (ТСО) представляют собой комплекс мероприятий по поддержанию технических средств охраны комплекса и приемопередающего оборудования в работоспособном состоянии в течение всего срока эксплуатации и включают в себя плановое техническое обслуживание систем безопасности комплекса. При этом капитальный ремонт комплекса по истечении срока его службы, устранение дефектов и неисправностей, появившихся не по вине исполнителя, техническое обслуживание ТСО комплекса не включает.

Согласно пункту 12.3 проекта договора исполнитель имеет право с письменного согласия заказчика без увеличения стоимости услуг по договору привлекать к оказанию услуг субподрядные организации, имеющие соответствующие лицензии.

В составе размещенной на сайте конкурсной документации заказчиком указаны требования к условиям исполнения договора, содержащие сведения о необходимых заказчику услугах и их объеме, позволяющие определить участнику объем требуемых услуг, что соответствует требованиям Закона о закупках к информационному обеспечению закупки.

Частью 3 ст. 17 Закона о защите конкуренции запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов.

В силу п. 32 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» частная охранная деятельность подлежит лицензированию.

Статьей 11.2 Закона Российской Федерации от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (далее - Закон № 2487-1) установлено, что предоставление лицензий на осуществление частной охранной деятельности [производится](#) федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере частной охранной деятельности, или его территориальным органом. Лицензия предоставляется сроком на пять лет и действует на всей территории Российской Федерации. В лицензии указывается (указываются) вид (виды) охранных услуг, которые может оказывать лицензиат.

В силу п. 3 ч. 3 ст. 3 Закона № 2487-1 в целях охраны разрешается предоставление следующих видов услуг - 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, и (или) с принятием соответствующих мер реагирования на их сигнальную информацию.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.06.2011 № 498 «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» утверждено Положение о лицензировании частной охранной деятельности и Перечень видов технических средств охраны, используемых для оказания услуг по охране и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по их проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию, предусматривающие при оказании услуг по охране - средства аудио- и видеонаблюдения; технические средства охранной и охранно-пожарной сигнализации; средства инженерно-технической защиты и контроля доступа; технические средства обнаружения предметов и веществ, ограниченных в обороте; технические средства мониторинга и навигации подвижных и стационарных объектов.

Согласно Положению о лицензировании частной охранной деятельности дополнительными лицензионными требованиями при осуществлении охраны объектов и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны и (или) принятием соответствующих мер реагирования на их сигнальную информацию, в числе прочего является наличие в штате соискателя лицензии (лицензиата) специалиста по обслуживанию технических средств охраны.

Таким образом, осуществление исполнителем охраны объектов с выполнением работ по техническому обслуживанию технических средств охранной и охранно-пожарной сигнализации и включение указанных услуг в состав одного лота отвечает целям и принципам и не противоречит действующему законодательству, в связи с чем довод заявителя о необоснованном объединении в один лот комплекса услуг по охране с использованием технических средств охраны и их техническому обслуживанию подлежит отклонению.

Следует учитывать, что согласно ч. 1 ст. 1 Закона о закупках целями регулирования настоящего закона являются обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений. Следовательно, основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения спорной закупки, является не столько обеспечение максимально широкого круга участников закупки, сколько выявление в результате конкурса лица, исполнение договора с которым в наибольшей степени будет отвечать потребностям заказчика и целям эффективного использования денежных средств в условиях добросовестной конкуренции.

Довод заявителя о том, что требования пунктов 10.1 – 10.4 конкурсной документации, пункта 1.5.1.3 технического задания конкурсной документации позволяют заказчику произвольно менять условия конкурса и требовать от

участников закупки дополнительные документы и информацию не может быть принят, поскольку указанные пункты не содержат требование представления участниками закупки документов и информации, не предусмотренных конкурсной документацией и распространяют свое действие на победителя конкурса, а не на его участников.

Согласно п. 1.3.8 технического задания конкурсной документации, п. 12.3 проекта договора конкурсной документации предусмотрена возможность привлечения исполнителем (победителем конкурса) третьих лиц (субподрядных организаций) на определенных закупкой территориях субъектов Российской Федерации, имеющих соответствующие лицензии. Пункт 1.4 технического задания конкурсной документации устанавливает условия оказания охранных услуг, при этом не содержит конкретную ссылку на то, кем должны оказываться услуги, победителем конкурса или субподрядной организацией. Таким образом, ссылка заявителя на противоречие пункта 1.3.8 технического задания пункту 1.4 не имеет подтверждения.

Довод заявителя об отсутствии в конкурсной документации перечня систем и оборудования, не позволяющего произвести расчет и оценку реальной возможности оказания услуг подлежит отклонению, так как отраженные в конкурсной документации сведения позволяют определить участнику объем планируемого комплекса услуг по охране и техническому обслуживанию оборудования с учетом, что ценовые предложения участников принимаются за весь комплекс услуг единой суммой.

В соответствии с ч. 10 ст. 4 Закона о закупках заказчик самостоятельно определяет критерии оценки заявок участников закупки. Частью 3 пункта 3 технического задания установлен оценочный критерий к участникам закупки о наличии опыта на осуществление охранной деятельности с использованием технических средств.

Приложением № 5 к конкурсной документации определен порядок и критерии оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе, где среди прочих оцениваемых критериев указан опыт оказания охранных услуг. Таким образом, критерий опыта является оценочным, в связи с чем довод заявителя о необоснованности внесения в конкурсную документацию опыта работы отклоняется.

По материалам дела комиссией установлено, что заявитель с запросом о разъяснении документации не обращался, что не отрицалось представителем на заседании комиссии.

В соответствии с ч. 17 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции при рассмотрении жалобы по существу комиссия антимонопольного органа рассматривает обжалуемые действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии. В случае, если в ходе рассмотрения жалобы комиссией антимонопольного органа установлены иные нарушения в действиях (бездействии) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, комиссия антимонопольного органа принимает решение с учетом всех выявленных нарушений.

По результатам рассмотрения жалобы по существу комиссия антимонопольного

органа принимает решение о признании жалобы обоснованной или необоснованной и в случае, если жалоба признана обоснованной, либо в случае установления иных не являющихся предметом обжалования нарушений (нарушений порядка организации и проведения торгов, заключения договоров по результатам торгов или в случае признания торгов несостоявшимися) принимает решение о необходимости выдачи предписания, предусмотренного п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции (ч. 20 ст. 18.1).

На основании изложенного, руководствуясь статьями 18.1, 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», комиссия

РЕШИЛА:

Признать жалобу ООО ЧОП «Щит» на действия Дальневосточного банка ПАО Сбербанк при проведении открытого конкурса в электронной форме и выбора организации для оказания услуг охраны объектов заказчика на территории ЕАО, Хабаровского края, Сахалинской, Амурской, Магаданской областей, Камчатского края с использованием технических средств охраны и техническому обслуживанию систем охранно-пожарной, тревожной сигнализации и систем контроля доступа (извещение № 31604355027) необоснованной.

Настоящее решение может быть обжаловано в Арбитражный суд Хабаровского края в течение трех месяцев со дня его принятия.