

РЕШЕНИЕ № 223ФЗ-746/16

по результатам рассмотрения жалобы ООО Охранное предприятие «Кипарис» на действия (бездействие) 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»

09.12.2016 Москва

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

<...>(далее – Комиссия ФАС России),

при участии представителей:

ОАО «РЖД»: <...> - доверенность от 23.12.2016 № 948-ДП, <...> - доверенность от 25.02.2015 № 149-ДП,

представители ООО Охранное предприятие «Кипарис» на заседание Комиссии ФАС России не явились, уведомлены надлежащим образом,

рассмотрев жалобу ООО Охранное предприятие «Кипарис» от 28.11.2016 № 281117 (вх. от 02.12.2016 № 178759-ЭП/16) на действия (бездействие) заказчика ОАО «РЖД» при проведении предварительного квалификационного отбора в электронной форме № 17/ПКОЭ-ОКТ/16 на право заключения договора на выбор организаций, обладающих достаточной квалификацией для участия в конкурсах на право заключения договоров оказания услуг по охране имущества ОАО «РЖД», находящегося на объектах, расположенных на полигоне Октябрьской железной дороги – филиала ОАО «РЖД» (извещение № 31604054099) 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 Охранное предприятие «Кипарис» (далее - Заявитель) от 28.11.2016 № 281117 на действия (бездействие) заказчика ОАО «РЖД» (далее - Заказчик) при проведении предварительного квалификационного отбора в электронной форме № 17/ПКОЭ-ОКТ/16 на право заключения договора на выбор организаций, обладающих достаточной квалификацией для участия в конкурсах на право заключения договоров оказания услуг по охране имущества ОАО «РЖД», находящегося на объектах, расположенных на полигоне Октябрьской железной дороги – филиала ОАО «РЖД» (извещение № 31604054099) (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 (далее - положение о закупке).

Закупочная деятельность Заказчика регламентируется Положением о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО «РЖД», утвержденным решением Совета директоров ОАО «РЖД» 30.06.2014 (далее – Положение 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 ЕИС предусмотрено Законом о закупках, за исключением случаев, предусмотренных [частями 15](#) и [16](#) статьи 4 Закона о закупках.

31.08.2016 в ЕИС размещено извещение и документация о проведении Квалификационного отбора (далее – Извещение, Документация).

Из Жалобы следует, что при проведении Квалификационного отбора нарушены права и законные интересы Заявителя, а именно:

- Заказчиком необоснованно присвоено заявке Заявителя минимальное количество баллов по порядку оценки, предусмотренного Документацией;
- Заказчиком неправомерно установлено требование в пункте 4.1 Документации;
- По мнению Заявителя, Заказчик неправомерно установил в Документации требования об отсутствии у участника Квалификационного отбора просроченной задолженности, неисполненных обязательств перед ОАО «РЖД», о непричинении вреда имуществу ОАО «РЖД».

Представитель Заказчика не согласился с доводами Жалобы и сообщил, что при проведении Квалификационного отбора Заказчик действовал в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, Положением о закупке и Документацией.

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

1. Из довода Жалобы Заявителя следует, что заявке Заявителя присвоено минимальное количество баллов по порядку оценки, предусмотренного Документацией.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются в том числе принципом информационной открытости закупки. 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.

В соответствии с подпунктом 7 (2) пункта 125 Положения о закупке Документация содержит, в том числе критерии оценки и сопоставления заявок на участие в Квалификационном отборе.

При сопоставлении заявок и определении участников, прошедших Квалификационный отбор оцениваются: «Опыт участника», «Срок осуществления деятельности на рынке оказания охранных услуг», «Деловая репутация», «Квалификация персонала», «Наличие производственных мощностей» (пункт 4.2 Документации). Согласно пункту 6.9.8 Документации итоговая оценка квалификационной заявки каждого из участников определяется суммарным количеством баллов, присвоенных по каждому критерию, указанному в пункте 4 Документации.

Пунктом 6.8.21 Документации установлено, что при проведении Квалификационного отбора с ограничением срока подачи квалификационных заявок по результатам рассмотрения и оценки квалификационных заявок заказчик составляет протокол рассмотрения квалификационных заявок, в котором должна содержаться информация, а именно сведения об участниках, подавших квалификационные заявки на участие в Квалификационном отборе; решение о признании или об отказе в признании участника прошедшим Квалификационный отбор.

В соответствии с протоколом рассмотрения квалификационных заявок от 18.10.2016 № 17/ПКОЭ-ОКТ/16/2 заявке Заявителя присвоено 44 балла, 10 порядковый номер.

Вместе с тем, на заседании Комиссии ФАС России представителем Заказчика представлены сведения и информация, а также способ расчета баллов, на основании которых заявка Заявителя получила балльную оценку 44 балла:

Наименование критерия/ подкритерия	Количество баллов Заявителя
Опыт участника-максимальное количество баллов 60 баллов	14,6
Срок осуществления деятельности на рынке оказания охранных услуг — максимальное количество 10 баллов	10
Деловая репутация — максимальное количество 5 баллов	0,48
Квалификация персонала - максимальное количество 6 баллов	1,76
Квалификация персонала, имеющего разрешение на хранение и ношение оружия — максима количество 2 балла	0,02
Квалификация персонала, прошедшего обучение в качестве лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности — максимальное количество 2 балла	-0,14
Наличие комплектов специальных средств	

(в один комплект входит – шлем защитный, жилет защитный, наручники, палка резиновая)- максимальное количество 9 баллов	7
Наличие служебного автотранспорта - максимальное количество 6 баллов	6
Наличие дежурных служб в регионах оказания услуг - максимальное количество 10 балла	1
Наличие групп быстрого реагирования в регионах оказания услуг - максимальное количество 10 баллов	1
Всего сумма баллов	44

Вместе с тем, Заявителем на заседании Комиссии ФАС России не представлено иных документов, информации, свидетельствующих о том, что Заказчиком присвоено меньшее количество баллов заявке Заявителя.

Учитывая изложенное, а также, отсутствие иных доказательств, однозначно свидетельствующих о ненадлежащем применении закупочной комиссией Заказчика порядка оценки и присвоении баллов, довод Заявителя не нашел своего подтверждения.

При этом, пунктом 4.1 Документации установлены критерии и порядок оценки и сопоставления квалификационных заявок, согласно которым установлено количество баллов для признания участника, прошедшим предварительный квалификационный отбор – 60 баллов. В случае если по результатам отбора прошедшими признаны менее 5 участников, прошедшим отбор признается участник, заявке которого присвоен порядковый номер от 1 до 5 включительно.

Вместе с тем, согласно пункту 128 Положения о закупке установлено, что участники признаются прошедшими Квалификационный отбор при условии представления необходимых документов и соответствия поданных документов предъявляемым требованиям.

Таким образом, пункт 4.1 Документации не соответствует пункту 128 Положения о закупке, что приводит к ограничению количества участников Квалификационного отбора путем установления определенного количества участников, прошедших такой отбор: от 1 до 5 включительно, так как данное требование не влияет на ранжирование мест присваиваемых участникам закупки по результатам оценки Квалификационного отбора, а также ограничивает возможность участников Квалификационного отбора в дальнейшем принять участие в закупке, которые соответствуют требованиям Квалификационного отбора.

Учитывая изложенное, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что установление вышеуказанного требования в качестве обязательного требования к участникам Квалификационного отбора и отказ в допуске участникам Квалификационного отбора в случае несоответствия такому требованию ограничивает количество участников закупки и противоречит подпункту 2 пункта 32 Положения о закупке, пункту 128 Положения о закупке, пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, что нарушает часть 1 статьи 2 Закона о закупках.

2. По мнению Заявителя, Заказчик неправомерно установил в Документации

требования об отсутствии у участника Квалификационного отбора просроченной задолженности, неисполненных обязательств перед ОАО «РЖД», о непричинении вреда имуществу ОАО «РЖД». Документацией установлены следующие требования к участникам:

- отсутствие просроченной задолженности перед ОАО «РЖД» за 3 (три) года, предшествующие дате размещения извещения о проведении предварительного квалификационного отбора и квалификационной документации на сайтах (пункт 5.3.3.6 Документации);

- отсутствие неисполненных обязательств перед ОАО «РЖД» (пункт 5.3.3.7 Документации);
- непричинение вреда имуществу ОАО «РЖД» (пункт 5.3.3.8 Документации).

Вместе с тем, установление требований об отсутствии просроченной задолженности, неисполненных обязательств перед Заказчиком, о непричинении вреда имуществу Заказчика в качестве обязательных к участникам Квалификационного отбора, а также отказ в допуске к участию в Квалификационном отборе в связи с несоответствием указанным требованиям необоснованно ограничивает количество участников. Кроме того, несоответствие указанным требованиям, относящимся к деловой репутации перед Заказчиком, не подтверждает невозможность участника закупки исполнять обязательства по договору, заключаемому по результатам закупки.

Кроме того, указанное требование не может быть признано равноправным, поскольку участники имеющие просроченную задолженность и (или) не исполненные обязательства и (или) причинение вреда имуществу как перед ОАО «РЖД», так и перед иным хозяйствующим субъектом, не может быть применено в равной степени к двум участникам, так как один из участников подлежит отклонению, а другой к допуску к участию в Квалификационном отборе.

Учитывая изложенное, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что установление вышеуказанных требований в качестве обязательных требования к участникам Квалификационного отбора и отказ в допуске участникам Квалификационного отбора в случае несоответствия таким требованиям ограничивает количество участников закупки, что противоречит подпункту 2 пункта 32 Положения о закупке, пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках и нарушает часть 1 статьи 2 Закона о закупках.

В рамках рассмотрения Жалобы Комиссией ФАС России выявлены следующие нарушения.

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

Согласно 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, в том числе принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Аналогичный принцип закупочной деятельности Заказчика предусмотрен подпунктом 2 пункта 32 Положения о закупке.

Согласно протоколу от 18.10.2016 № 17/ПКОЭ-ОКТ/16/2 рассмотрения квалификационных заявок, представленных для участия в Квалификационном отборе участникам ООО «ОО «ТАЙГА», ООО «ЧОО «КНГ-Охрана», ООО «ЧОО «СТАФ», ООО «ЧОП РЖД-Охрана», ООО «ЧОА «Транс-Безопасность» отказано в допуске к участию в Квалификационном отборе, в связи с предоставлением документа не в полном объеме, либо отсутствие документа, предусмотренного пунктом 5.3.3.1 Документации.

Пунктом 5.3.3.1 установлено, что участник Квалификационного отбора должен соответствовать требованию об отсутствии у участника предварительного квалификационного отбора недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (за исключением сумм, по которым имеется вступившее в законную силу решение суда о признании обязанности заявителя по уплате этих сумм исполненной или которые признаны безнадежными к взысканию в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах). Участник предварительного квалификационного отбора считается соответствующим установленному требованию в случае наличия у него задолженности по налогам, сборам и пени на дату подачи участником заявки на участие в предварительном квалификационном отборе в размере не более 1000 рублей. Соответствие данному требованию подтверждается справкой об исполнении налогоплательщиком (плательщиком сборов, налоговым агентом) обязанности по уплате налогов, сборов, пеней, штрафов, процентов, выданной по состоянию на дату не ранее дня опубликования извещения и квалификационной документации на сайтах налоговыми органами по форме, утвержденной приказом ФНС России от 21 июля 2014 г. № ММВ-7-8/378@, с учетом внесенных в приказ изменений (оригинал с печатью и подписью уполномоченного лица ИФНС либо нотариально заверенная копия). В случае наличия задолженности также необходимо представить справку о состоянии расчетов по налогам, сборам, пеням, штрафам, процентам организаций и индивидуальных предпринимателей, выданную по состоянию на дату не ранее дня опубликования извещения и квалификационной документации в единой информационной системе, налоговыми органами по форме, утвержденной приказом ФНС России от 5 июня 2015 г. № ММВ-7-17/227@, с учетом внесенных в

приказ изменений из каждой ИФНС, указанной в справке об исполнении налогоплательщиком (плательщиком сборов, налоговым агентом) обязанности по уплате налогов, сборов, пеней, штрафов, процентов (оригинал с печатью и подписью уполномоченного лица ИФНС либо нотариально заверенная копия). В случае наличия вступившего в законную силу решения суда о признании обязанности заявителя по уплате недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации исполненной или решения компетентного органа, которым указанные суммы признаны безнадежными к взысканию в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, дополнительно представляется соответствующее решение (копия, заверенная участником).

При этом, на заседании Комиссии ФАС России представители Заказчика не представили доказательств, подтверждающих невозможность исполнения договора, заключенного по результатам Квалификационного отбора, в случае наличия у участника задолженности в размере более 1000 рублей по налогам, сборам и пени на дату рассмотрения заявки на участие в Квалификационном отборе.

Кроме того, требование о представлении в составе заявки справки об исполнении налогоплательщиком (плательщиком сборов, налоговым агентом) обязанности по уплате налогов, сборов, пеней, штрафов, процентов, выданной по состоянию на дату не ранее дня опубликования Извещения и Документации в ЕИС, накладывает на участника Квалификационного отбора дополнительные обязанности, связанные с необходимостью обращения в налоговые органы в срок не ранее дня размещения в ЕИС Извещения и Документации, а также ограничивает возможность участников Квалификационного отбора в своевременном получении указанной справки, что влечет ограничение количества участников закупки.

Таким образом, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что Заказчиком неправомерно принято решение об отказе в допуске участникам ООО «ОО «ТАЙГА», ООО «ЧОО «КНГ-Охрана», ООО «ЧОО «СТАФ», ООО «ЧОП РЖД-Охрана», ООО «ЧОА «Транс-Безопасность» к участию в Квалификационном отборе, что нарушает часть 6 статьи 3 Закона о закупках и содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 8 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Пунктом 6.8.8 Документации установлено, что Заказчик вправе до подведения итогов предварительного квалификационного отбора в письменной форме запросить у участников отбора информацию и документы, необходимые для подтверждения соответствия участника, товаров, работ, услуг, предлагаемых в соответствии с квалификационной заявкой такого участника, предъявляемым требованиям, изложенным в квалификационной документации. При этом не допускается изменение и (или) дополнение квалификационных заявок участников.

Комиссия ФАС России приходит к выводу, что наделение конкурсной комиссии Заказчика правом запрашивать дополнительную информацию и документы, не представленные в составе заявки, содержит риски необъективной оценки заявок и может применяться не в равной степени к участникам закупки, что ограничивает количество участников Квалификационного отбора.

В соответствии с пунктом 6.8.10 Документации Заказчик вправе проверять достоверность сведений, информации и документов, содержащихся в заявках участников, путем получения сведений из любых официальных источников, использование которых не противоречит законодательству Российской Федерации, в том числе официальных сайтов государственных органов и организаций в сети Интернет, а также путем выездных проверок. В случае препятствования участником данной проверки, его заявка может быть отклонена.

Вместе с тем, возможность участия в Квалификационном отборе с учетом указанного положения Документации зависит от волеизъявления Заказчика, а также применение Заказчиком права осуществлять выездные проверки может применяться не в равной степени к участникам закупки, что ограничивает количество участников Квалификационного отбора. Кроме того, в Документации отсутствуют основания и порядок проведения выездных проверок.

Таким образом, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что установление вышеуказанного требования в качестве обязательного требования к участникам Квалификационного отбора и отказ в допуске участникам Квалификационного отбора в случае несоответствия ему, ограничивает количество участников закупки и противоречит подпункту 2 пункта 32 Положения о закупке, пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках и нарушает часть 1 статьи 2 Закона о закупках.

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

Р Е Ш И Л А:

1. Признать жалобу ООО Охранное предприятие «Кипарис» от 28.11.2016 № 281117 на действия (бездействие) заказчика ОАО «РЖД» при проведении предварительного квалификационного отбора в электронной форме № 17/ПКОЭ-ОКТ/16 на право заключения договора на выбор организаций, обладающих достаточной квалификацией для участия в конкурсах на право заключения договоров оказания услуг по охране имущества ОАО «РЖД», находящегося на объектах, расположенных на полигоне Октябрьской железной дороги – филиала ОАО «РЖД» (извещение № 31604054099), обоснованной в части установления неправомерных требований, предусмотренных пунктами 4.1, 5.3.3.6, 5.3.3.7, 5.3.3.8 Документации.

2. Признать ОАО «РЖД» нарушившим часть 1 статьи 2, часть 6 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

3. Выдать обязательное для исполнения предписание, направленное на устранение выявленных нарушений, с учетом принятого решения от 09.12.2016 № 223ФЗ-746/16.

4. Передать соответствующему должностному лицу Управления контроля размещения государственного заказа ФАС России материалы дела от 09.12.2016 № 223ФЗ-746/16 для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со

ДНЯ ЕГО ВЫНЕСЕНИЯ.