

РЕШЕНИЕ № 223ФЗ-02/15
по результатам рассмотрения жалобы ФГУП «Ведомственная охрана»
Минэнерго России 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»

13.01.2015

Москва

Комиссия ФАС России по рассмотрению жалоб 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», жалоб на действия (бездействие) юридических лиц при организации и проведении закупок в соответствии с частью 5 статьи 15 Федерального закона от 22.03.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в составе:

<...> (далее – Комиссия ФАС России),

при участии представителей:

ФГУП «Ведомственная охрана» Минэнерго России: <...> – доверенность №1 от 12.01.2015,

ОАО «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы»: <...> – доверенность №38-15 от 12.01.2015,

рассмотрев жалобу ФГУП «Ведомственная охрана» Минэнерго России от 29.12.2014 №08/2915 на действия (бездействие) заказчика ОАО «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы» при проведении открытого одноэтапного конкурса без предварительного отбора на право заключения договора на оказание охранных услуг на объектах филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Северо-Запада (извещение №31401752502) в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее -



Закон о защите конкуренции),

У С Т А Н О В И Л А:

В ФАС России поступила жалоба ФГУП «Ведомственная охрана» Минэнерго России (далее – Заявители) от 29.12.2014 №08/2915 (вх. №122164/14 от 29.12.2014) на действия (бездействие) заказчика ОАО «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы» (далее – Заказчик) при проведении открытого одноэтапного конкурса без предварительного отбора на право заключения договора на оказание охранных услуг на объектах филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Северо-Запада (извещение №31401752502) (далее - Конкурс).

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 «ФСК ЕЭС», утвержденным решением Совета директоров ОАО «ФСК ЕЭС» №228 от 12.09.2014.

В соответствии с частью 5 статьи 4, частью 10 статьи 8 Закона о закупках при закупке на официальном сайте 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) 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.

28.11.2014 на официальном сайте размещено извещение и документация о проведении Конкурса (далее – Извещение, Документация).

Из жалобы следует, что при проведении Конкурса Заказчиком нарушены права и интересы Заявителя в части необоснованного допуска к участию в Конкурсе участника ООО «ОП «Магистраль-1», являющегося частной охранной организацией, который, по мнению Заявителя, в соответствии с законодательством Российской Федерации не имеет права оказывать услуги, являющиеся предметом Конкурса, а также не может соответствовать требованиям пункта 2.3.1.2 Документации.

По мнению Заявителя, требования Документации о наличии у участника Конкурса материально-технических, кадровых ресурсов являются недостаточными для качественного оказания услуг, являющихся предметом Конкурса.

В соответствии с жалобой положения пункта 2.3.1.1 Документации, предоставляющие право участнику Конкурса привлекать соисполнителей, а также пункта 2.3.1.2 Документации, позволяющее закупочной комиссии Заказчика рассматривать как равноценные собственным материально-технические и кадровые ресурсы аффилированного с участником Конкурса предприятия (дочернего либо предприятия-учредителя, акционера), противоречат пункту 2 части 2 статьи 3 Закона Российской Федерации от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о частной детективной и охранной деятельности).

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

1. В соответствии с частью 5 статьи 3 Закона о закупках 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.

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.

В соответствии с пунктом 2.3.1.1 Документации участвовать в Конкурсе может любое юридическое, физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель. Участники Конкурса вправе привлекать соисполнителей,

выполняющих не более 5% от общего объема работ и услуг.

Требования к участникам Конкурса, в том числе к объему и характеристикам кадровых, материально-технических ресурсов, которыми должен обладать участник Конкурса, указаны в пункте 2.3.1.2 Документации.

При этом, в соответствии с пунктом 2.3.1.2 Документации «закупочная комиссия рассматривает как равноценные собственным материально-технические и кадровые ресурсы аффилированного с Участником конкурса предприятия (дочернего либо предприятия-учредителя, акционера)».

В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 3 Закона о частной детективной и охранной деятельности в целях охраны разрешается предоставление услуг охраны объектов и (или) имущества (в том числе при его транспортировке), находящихся в собственности, во владении, в пользовании, хозяйственном ведении, оперативном управлении или доверительном управлении, за исключением объектов и (или) имущества, предусмотренных [пунктом 7](#) части 2 статьи 3 Закона о частной детективной и охранной деятельности.

Таким образом, объектами охраны являются объекты, принадлежащие потребителю охранных услуг (гражданину или юридическому лицу) на основании закона или договора.

При этом, из Закона о частной детективной и охранной деятельности не следует запрет на привлечение частной охранной организацией соисполнителей при оказании возмездных услуг в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Учитывая изложенное, довод Заявителя в части несоответствия пунктов 2.3.1.1, 2.3.1.2 Документации Закону о частной детективной и охранной деятельности не нашел своего подтверждения.

2. Согласно пункту 3 части 9 статьи 4 Закона о закупках в извещении о закупке должен быть указан предмет договора с указанием количества поставляемого товара, объема выполняемых работ, оказываемых услуг.

В документации о закупке должны быть указаны определенные положения о закупке требования к количественным характеристикам поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги и иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика (пункт 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках).

Пунктом 2.2 Технического задания Документации установлено, что в целях охраны объектов МЭС Северо-Запада охранный организация предоставляет следующие услуги:

- выявление и пресечение противоправных действий и попыток их совершения в отношении охраняемого имущества на объектах МЭС Северо-Запада;
- проведение мероприятий по предупреждению фактов повреждения

имущества, поиску и задержанию лиц, причастных к совершению противоправных действий, на территории охраняемых объектов;

- обеспечение на охраняемых объектах общественного порядка;

- проведение мероприятий по усилению охраны объектов при угрозе совершения террористических актов, при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- взаимодействие с территориальными органами внутренних дел по вопросам пресечения преступных посягательств в отношении охраняемого имущества и предотвращения иных чрезвычайных ситуаций на охраняемых объектах;

- обеспечение на объектах требований установленного внутриобъектового и контрольно-пропускного режимов;

- осуществлять контроль за ввозом–вывозом (вносом-выносом) товарно-материальных ценностей на территорию (с территории) объектов;

- осуществление контроля за состоянием ИТСОН и эксплуатация их в соответствии с установленными правилами;

- участие в ликвидации пожаров, аварий, катастроф, стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, в соответствии с порядком действий, установленным на охраняемых объектах;

- участие в пределах своей компетенции в проведении тренировок и учений на охраняемых объектах;

- обеспечение соблюдения требований правил пожарной безопасности и санитарии в помещениях охраны и на постах.

В соответствии с письменными пояснениями Заказчика (письмо ОАО «ФСК ЕЭС» от 13.01.2015 №149/2), представленными на заседании Комиссии ФАС России, Заказчиком во исполнение статьи 5 Федерального закона от 21.07.2011 №256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» (далее – Закон о безопасности объектов топливно-энергетического комплекса) проведено категорирование и паспортизация объектов, на которых осуществляются закупаемые услуги.

Представленные к охране объекты имеют низкую категорию опасности.

Согласно пункту 4 статьи 9 Закона о безопасности объектов топливно-энергетического комплекса для обеспечения физической защиты объекта топливно-энергетического комплекса могут привлекаться подразделения и (или) организации федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, подразделения ведомственной охраны, частные охранные организации в зависимости от категории объекта и в соответствии с паспортом безопасности объекта топливно-энергетического комплекса.

Таким образом, в соответствии с законодательством Российской Федерации допустимо привлекать для обеспечения физической защиты объекта

топливно-энергетического комплекса частные охранные организации.

В заявке ООО «ОП «Магистраль-1» на участие в Конкурсе выражено согласие данного участника Конкурса на оказание услуг, являющихся предметом Конкурса, в объеме, сроки и на условиях, предусмотренных Документацией.

В соответствии с пунктом 2.3.1.2 Документации участник Конкурса должен иметь собственные либо привлечённые кадровые ресурсы:

- наличие собственных вооружённых групп быстрого реагирования (с минимальным временем приезда);
- специалист-кинолог – 1 чел.

Согласно статье 15.1 Закона о частной детективной и охранной деятельности частная охранный организация не может осуществлять иную деятельность, кроме охранной.

Филиалы частной охранной организации могут создаваться только в том субъекте Российской Федерации, на территории которого частная охранный организация зарегистрирована.

По мнению Заявителя, ограничения для частных охранных организаций, предусмотренные статьей 15.1 Закона о частной детективной и охранной деятельности, не позволяют ООО «ОП «Магистраль-1» соответствовать требованиям пункта 2.3.1.2 Документации в части наличия групп быстрого реагирования на всех охраняемых объектах, расположенных в 10 субъектах Российской Федерации, а также специалиста – кинолога.

Вместе с тем, пункт 2.3.1.2 Документации позволяет при определении соответствия участника Конкурса требованиям Документации учитывать не только собственные, но и привлеченные кадровые ресурсы, а также кадровые ресурсы дочернего общества либо предприятия-учредителя, акционера участника Конкурса.

В соответствии с заявкой победителя Конкурса при оказании закупаемых услуг в качестве соисполнителя привлекается хозяйствующий субъект, имеющий в штате специалиста – кинолога.

На заседании Комиссии ФАС России не представлено доказательств, свидетельствующих о возможности обеспечить наличие групп быстрого реагирования на охраняемых объектах, расположенных в 10 субъектах Российской Федерации, исключительно посредством создания частной охранной организацией филиалов.

Учитывая изложенное, довод Заявителя о необоснованном допуске к участию в Конкурсе участника ООО «ОП «Магистраль-1» не нашел своего подтверждения.

3. В соответствии с пунктом 2.3.1.2 Документации участник Конкурса должен иметь, в том числе:

- собственные либо привлечённые кадровые ресурсы: среднесписочная численность работников охранной организации должна быть не менее 200

человек;

- служебный автотранспорт, обеспечивающий транспортную доступность охраняемых объектов – не менее 5 ед., в том числе специальный автотранспорт – бронированный автомобиль;

- круглосуточно назначенного ответственного лица со служебным автотранспортом от организации для оперативного реагирования и осуществления взаимодействия с подразделениями блока экономической безопасности и режима МЭС Северо-Запада, а также оперативного решения служебных задач при осуществлении охраны Объектов;

- служебное (огнестрельное) оружие – не менее 40 ед.

Заявитель считает, что при наличии у участника Конкурса материально-технических и кадровых ресурсов в объеме, не превышающем пороговые значения, указанные в пункте 2.3.1.2 Документации, невозможно обеспечить качественное оказание закупаемых услуг.

На заседании Комиссии не представлены документы и сведения, однозначно свидетельствующие о достоверности данной позиции Заявителя.

Таким образом, вышеуказанные требования пункта 2.3.1.2 Документации не противоречат нормам законодательства Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

4. В соответствии с частью 2 статьи 4 Закона о закупках заказчик размещает на официальном сайте план закупки товаров, работ, услуг на срок не менее чем один год.

Согласно пункту 2 Правил формирования плана закупки товаров (работ, услуг), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17.09.2012 №932 (далее – Правила), в план закупки включаются сведения о закупке товаров (работ, услуг), необходимых для удовлетворения потребностей заказчика.

Пунктом 9 Правил установлено, что в случае если закупка товаров (работ, услуг) осуществляется путем проведения конкурса или аукциона, внесение изменений в план закупки осуществляется в срок не позднее размещения на официальном сайте извещения о закупке, документации о закупке или вносимых в них изменений.

В плане закупки Заказчика, размещенном на официальном сайте, отсутствует информация о Конкурсе.

Учитывая изложенное, указанные действия нарушают требования пункта 2 Правил, содержат признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 5 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

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

Согласно пункту 2.9.3.1 Документации оценка заявок на участие в

Конкурсе производится в баллах, при этом для каждого критерия в зависимости от его значимости устанавливаются весовые коэффициенты для учета при расчете общей предпочтительности заявки.

Кроме того, производится расчет рейтинга заявки по критерию стоимости. После окончания оценочной стадии производится расчет интегральной оценки общей предпочтительности заявок, в соответствии с которыми Конкурсная комиссия определяет итоговый ранжир Конкурсных заявок и победителя Конкурса (пункт 2.9.3.2 Документации).

В соответствии с пунктом 2.9.3.3. Документации по неценовым критериям («Квалификация и надежность участника», «Техническое предложение») оценивается превышение над уровнем минимального соответствия по мнению эксперта.

По данным критериям оценка производится членами Конкурсной комиссии на основании документов заявки участника Конкурса, свидетельствующих о наличии опыта выполнения аналогичных услуг, сведениях о квалификации планируемых к привлечению для выполнения услуг персонала и количества планируемого к привлечению свободного персонала, иных сведениях, полученных из открытых источников относительно деятельности и качества работы участника Конкурса. Оценка производится по шкале оценок в баллах от 0 до 5, отражающих мнение члена комиссии по оцениваемому критерию, с указанием обоснования каждой такой позиции.

Вместе с тем, установленный Заказчиком порядок оценки заявок не позволяет объективно выявить лучшее условие выполнения договора, поскольку не установлено, на основании каких именно иных сведений, полученных из открытых источников, производится оценка и сопоставления заявок на участие в Конкурсе, при каких квалификационных характеристиках участника Конкурса и характеристиках технического предложения участника Конкурса присваиваются максимальный балл по указанным критериям, не определен алгоритм проставления баллов в диапазоне между минимальным и максимальным баллами.

Таким образом, в нарушение пункта 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках, Заказчиком в Документации не установлен порядок оценки и сопоставления заявок на участие в Конкурсе.

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

В соответствии с частью 6 статьи 3 Закона о закупках не допускается осуществлять оценку и сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о закупке. 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.

При проведении Конкурса Заказчиком проведена оценка и сопоставления заявок на участие в Конкурсе, выбран победитель Конкурса.

Учитывая вышеизложенное, данные действия Заказчика нарушают требования части 6 статьи 3 Закона о закупках.

Указанные действия Заказчика содержат признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 8 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

По итогам Конкурса между Заказчиком и ООО «ОП «Магистраль-1» заключен договор №367563 на оказание услуг по охране объектов филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Северо-Запада от 26.12.2014.

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 ФГУП «Ведомственная охрана» Минэнерго России от 29.12.2014 №08/2915 (вх. № 122164/14 от 29.12.2014) на действия заказчика ОАО «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы» при проведении открытого одноэтапного конкурса без предварительного отбора на право заключения договора на оказание охранных услуг на объектах филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Северо-Запада (извещение №31401752502) необоснованной.

2. Признать ОАО «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы» нарушившим пункт 2 Правил формирования плана закупки товаров (работ, услуг), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17.09.2012 №932, части 10 статьи 4, части 6 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках).

3. Передать соответствующему должностному лицу Управления контроля размещения государственного заказа ФАС России материалы дела от 13.01.2015 № 223ФЗ-02/15 для рассмотрения вопроса о возбуждении дел об административных правонарушениях, ответственность за совершение которых предусмотрена частями 5, 7, 8 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

4. Обязательное для исполнения предписание, направленное на устранение выявленных нарушений, не выдавать в связи с тем, что по итогам закупки заключен договор.

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