



**ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА**

**УПРАВЛЕНИЕ
Федеральной антимонопольной службы
по Ростовской области**

пр. Ворошиловский, 2/2, офис 403
г. Ростов-на-Дону, 344006
тел. (863) 263-31-04, факс (863) 240-99-59
e-mail: to61@fas.gov.ru

27.05.16 № *9924/05*

На № _____ от _____

Заявитель:
ООО «ЧОО «Борей»
ул.Вавилова, 35
корп.2, пом.4А, 4Б

Заказчик:
ОАО «Северо-Кавказская пригородная
пассажирская компания»
ул.Закруткина, 67 «в»/2 «б»

Организатор торгов:
ОАО «РЖД»
в лице Ростовского
регионального отделения Центра организации
закупочной деятельности –
структурного подразделения ОАО «РЖД»
rostov-rkz@mail.ru

Резолютивная часть решения оглашена "24 мая 2016 г.
В полном объеме решение изготовлено "27 мая 2016 г.»

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области (далее – **Ростовское УФАС России**) по рассмотрению жалоб на действия (бездействия) заказчика при закупке товаров, работ, услуг в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – **Закон о закупках**), в составе:

Председатель комиссии:

Кожемяко Н.А

Члены комиссии:

Исмаилов М.И.

Иваненко И.С.,

рассмотрев в присутствии представителя ООО ЧОО «Борей» (ул.Вавилова, 35, корп.2, пом.4А, 4Б, г.Москва, 117312) (**Заявителя**), ОАО «Северо-Кавказская пригородная пассажирская компания» (ул.Закруткина, 67в/2б, г.Ростов-на-Дону, 344019) (**Заказчика**), ОАО «РЖД» в лице Ростовского регионального отделения Центра организации закупочной деятельности – структурного подразделения ОАО «РЖД» (Театральная пл., 4, каб., 480, г.Ростов-на-Дону, 344019) (**Организатора торгов**), дело № 906/05, возбужденное по жалобе ООО ЧОО «Борей» на действия Заказчика и Организатора торгов, при проведении предварительного квалификационного отбора № 83/ПКО-СКППК/16 (№ извещения 31603609657)

организаций, обладающих достаточной квалификацией для оказания охранных услуг по сопровождению пригородных поездов, охране имущества на объектах ОАО «СКППК», находящегося в пунктах продажи проездных документов и местах отстоя (оборота) пригородных поездов ОАО «СКППК», в 2017-2019 годах,

УСТАНОВИЛА:

Жалоба ООО ЧОО «Борей» поступила в Ростовское УФАС России 12.05.2016 г.

Заявитель ссылается на нарушение Заказчиком и Организатором торгов при проведении предварительного квалификационного отбора № 83/ПКО-СКППК/16 положений Закона о закупках и Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции (далее – **Закон о конкуренции**). Заявитель указал на то, что в нарушение требований Закона о закупках, извещение и иные документы о проведении предварительного квалификационного отбора № 83/ПКО-СКППК/16 не размещены на сайте www.zakupki.gov.ru Также, по мнению Заявителя, критерии, указанные в п.п.2.2., 2.3, 2.4 2.5 п.2 квалификационной документации ограничивают конкуренцию. Таким образом, Заявитель полагает, что Заказчиком нарушены положения ст.17 Закона о конкуренции.

Заказчик представил письменное возражение на жалобу, в котором указал на то, что рассматриваемый предварительный квалификационный отбор проводится в соответствии с нормами Закона о закупках, положением о закупке товаров, работ, услуг для нужд Заказчика и квалификационной документацией. По мнению Заказчика, требования, предъявляемые к участникам, не ограничивают конкуренцию, а направлены на поиск контрагентов, способных наиболее качественно оказать услуги.

Представитель ООО ЧОО «Борей», присутствовавший на рассмотрении настоящего дела, поддержал доводы, изложенные в жалобе.

Представители ОАО «РЖД» и ОАО «Северо-Кавказская пригородная пассажирская компания» (далее – **ОАО «СКППК»**), присутствовавшие при рассмотрении настоящего дела, возражали против доводов Заявителя, просили признать жалобу необоснованной.

Комиссия, заслушав представителей Заявителя и Заказчика и Организатора торгов, по результатам рассмотрения жалобы, установила следующее.

Частями 1, 2 статьи 2 Закона о закупках предусмотрено, что 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 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее - положение о закупке).

Положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы

закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения. Положение о закупке утверждается: высшим органом управления государственной корпорации или государственной компании в случае, если заказчиком выступает государственная корпорация или государственная компания.

Согласно части 10 статьи 3 Закона о закупках участник закупки вправе обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном антимонопольным органом, действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг в случаях:

1) 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;

2) предъявления к участникам закупки требования о представлении документов, не предусмотренных документацией о закупке;

3) осуществления заказчиками закупки товаров, работ, услуг в отсутствие утвержденного и размещенного в единой информационной системе положения о закупке и без применения положений Федерального закона от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд";

4) неразмещения или размещения в единой информационной системе недостоверной информации о годовом объеме закупки, которую заказчики обязаны осуществить у субъектов малого и среднего предпринимательства.

Так, рассмотрение жалобы по существу не выявило нарушений указанных положений.

Вместе с тем, в соответствии с частью 1 и пунктом 3 части 2 статьи 39 Закона о конкуренции антимонопольный орган в пределах своих полномочий возбуждает и рассматривает дела о нарушении антимонопольного законодательства, принимает по результатам их рассмотрения решения и выдает предписания. Основанием для возбуждения и рассмотрения антимонопольным органом дела о нарушении антимонопольного законодательства является, в том числе обнаружение антимонопольным органом признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Как следует из части 1 статьи 2 и части 1 статьи 3 Закона о конкуренции антимонопольное законодательство Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, иных федеральных законов, регулирующих отношения, связанные с защитой конкуренции.

Из смысла части 20 статьи 18.1 Закона о конкуренции следует, что по результатам рассмотрения жалобы по существу комиссия антимонопольного органа может устанавливать и иные, не являющиеся предметом обжалования, нарушения норм антимонопольного законодательства, а также принимать решение о необходимости выдачи предписания, предусмотренного пунктом 3.1 части 1 статьи 23 указанного Закона.

Положение о закупках товаров, работ, услуг для нужд ОАО «СКППК» утверждено 29.04.2015 г. решением советом директоров данного юридического лица и размещено на официальном сайте www.zakupki.gov.ru.

Извещение о проведении данного предварительного квалификационного отбора было размещено на официальном сайте www.zakupki.gov.ru 28.04.2016 г.

Квалификационная документация также в установленном порядке размещена на официальном сайте закупок www.zakupki.gov.ru.

В связи с вышеизложенным, довод Заявителя «о неразмещении извещения и иных документов о проведении предварительного квалификационного отбора № 83/ПКО-СКППК/16 на сайте www.zakupki.gov.ru» противоречит фактическим обстоятельствам.

Срок окончания подачи заявок – 31.05.2016 г.

На момент рассмотрения данного дела вскрытие заявок не осуществлено.

Требования, предъявляемые Заказчиком и Организатором торгов к участникам рассматриваемого квалификационного отбора, установлены в п.2 квалификационной документации.

В число квалификационных требований включено условие о том, что «руководитель участника должен иметь диплом (свидетельство) о прохождении курсов повышения квалификации по программе «Транспортная безопасность» и не менее трех работников, прошедших обучение по программе «Повышение квалификации работников, осуществляющих наблюдение в целях обеспечения транспортной безопасности», обученных в государственном образовательном учреждении, имеющим лицензию на право проведения образовательной деятельности в области обеспечения транспортной безопасности, выданную Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки» (п.п. 2.2 п.2 квалификационной документации).

Как указало ОАО «СКППК», данное требование установлено на основании ст.12 Федерального закона от 09.02.2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», Приказа Министерства транспорта Российской Федерации от 08.02.2011 г. № 43 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта» (далее – **Приказ**), Распоряжений ОАО «РЖД» № 1638р «Об утверждении стандартов менеджмента качества услуг, предоставляемых в скором, пригородном сообщении», № 1639 «Об утверждении стандартов менеджмента качества городских перевозок, осуществляемых железнодорожным транспортом».

Так, пунктом 5.12 Приказа определено, что объект транспортной инфраструктуры обязан осуществлять специальную профессиональную подготовку, повышение квалификации, переподготовку сотрудников сил обеспечения транспортной безопасности.

Для ОАО «СКППК», как юридического лица, деятельность которого связана с повышенной опасностью (транспортные средства и транспортная система относятся к источникам повышенной опасности), действующим законодательством (ст.1079 Гражданского кодекса Российской Федерации) предусмотрена повышенная ответственность.

Учитывая вышеуказанное, а также принимая во внимание существующую угрозу возникновения террористических актов, связанную с нестабильной и сложной внешнеполитической ситуацией, Комиссия отклоняет как необоснованный довод заявителя об «избыточности» и «неправомерности» критерия «о наличии у руководителя участника диплома (свидетельства) о прохождении курсов повышения квалификации по программе «Транспортная безопасность» и не менее трех работников, прошедших обучение по программе «Повышение квалификации работников..».

В рассматриваемом случае указанное требование не ограничивает конкуренцию (при этом данное условие заказчик организатор торгов предъявляют не ко всем специалистам, состоящим в штате охранной организации, а только к руководителю и к трем работникам), а направлено на поиск контрагентов, способных наиболее качественно оказать услуги.

В поданной жалобе Заявитель указывает на то, что в квалификационной документации, по его мнению, отсутствуют требования об обеспечении транспортной безопасности. Следовательно, исходя из позиции Заявителя, услуги в рамках данного квалификационного отбора не подпадают под нормы Федерального закона от 09.02.2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».

Вместе с тем, в п.3.1 квалификационной документации содержится перечень услуг по охране, в который включен такой вид работ как «Обеспечение защищенности пригородных поездов и объектов пригородного пассажирского комплекса ОАО «СКППК». Пригородные поезда входят в транспортную систему Российской Федерации. Следовательно, обеспечение защищенности объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств непосредственно регулируется нормами Федерального закона от 09.02.2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».

Исходя из вышеупомянутого, данный довод Заявителя является необоснованным.

Также, Комиссия не соглашается с доводом подателя жалобы о неправомерности, по его мнению, требования о повышении квалификации работниками участников закупки в государственных образовательных учреждениях.

Данное условие предъявлено с целью отбора участников, персонал которых обладает надлежащей квалификацией. При этом указанный критерий не содержит наименования конкретных учебных заведений. Учитывая достаточное количество государственных образовательных учреждений в Российской Федерации, осуществляющих подготовку по указанному направлению, данное требование не может рассматриваться как ограничивающее конкуренцию.

Вместе с тем, в рамках рассмотрения жалобы Комиссия установила, что п.2.5 квалификационной документации содержит следующее условие:

- «Участник должен иметь филиалы, представительства, иные обособленные подразделения в городах Махачкала, Минеральные Воды и Ростов-на-Дону.

В подтверждение того, что участник имеет филиалы, представительства, иные обособленные подразделения, участник в составе заявки должен представить:

- документ по форме приложения № 7 к квалификационной документации;

- сообщение о создании на территории Российской Федерации обособленных подразделений (за исключением филиалов и представительств) российской организации и об изменениях в ранее сообщенные сведения о таких обособленных подразделениях по форме приложения № 3 к приказу ФНС России от 9 июня 2011 г. № ММВ-7-6/362@ (с отметкой инспекции Федеральной налоговой службы либо с приложением документа, подтверждающего получение ИФНС/отправку в ИФНС указанного сообщения) либо уведомление о постановке на учет российской организации в налоговом органе по месту нахождения обособленного подразделения (за исключением филиалов и представительств) по форме приложения № 2, утвержденного приказом ФНС России от 11 августа 2011 г. № ЯК-7-6/488@, либо уведомление о выборе налогового органа для постановки на учет российской организации по месту нахождения одного из ее подразделений, находящихся в одном муниципальном образовании, городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге на территориях, подведомственных разным налоговым органам с приложением (для обособленных подразделений за исключением филиалов и представительств), по форме приложения № 3, утвержденного приказом ФНС России от 11 августа 2011 г. № ЯК-7-6/488@. Наличие филиалов и представительств подтверждается на основании выписки из единого государственного реестра юридических лиц, представленной в составе заявок участников в соответствии с требованиями пункта 7.1.8.4 квалификационной документации».

Как пояснили представители ОАО «СКППК» на рассмотрении жалобы, «филиалы, представительства, иные обособленные подразделения» перечислены альтернативно, то есть, участнику достаточно иметь что-то одно из указанного перечня (филиалы либо представительства, либо иные подразделения).

Вместе с тем, из буквального толкования данного положения документации следует, что «филиалы, представительства, иные обособленные подразделения» указаны в совокупности, поскольку между ними отсутствуют союзы «или», «либо».

Таким образом, формулировка данного пункта документации является неоднозначной, может вводить участников (потенциальных участников) в заблуждение, что, в свою очередь, ограничивает (может ограничивать) круг подателей заявок.

Требование о наличии у участника «филиалов, представительств, иных обособленных подразделений» в безальтернативном варианте, очевидно, является излишним и ограничивает конкуренцию.

При этом условие «о наличии филиалов, представительств, иных обособленных подразделений в городах Махачкала, Минеральные Воды и Ростов-на-Дону» является критерием допуска заявки (то есть, рассматривается на первом этапе).

Также, в пп.2.3 и 2.4 квалификационной документации содержатся требования, также являющиеся критериями допуска (оцениваемые при подаче заявке в первом этапе), а именно:

- участник должен иметь дежурные службы, расположенные в городах Махачкала, Минеральные Воды, Ростов-на-Дону, а также группы усиления (2–3 охранника) не менее одной в каждой дежурной службе, в случаях усиления охраны

объектов при установлении более высокого уровня безопасности (в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2008 года №940);

- участник должен иметь опыт оказания услуг по сопровождению пригородных поездов, охране имущества в пунктах продажи проездных документов и местах отстоя (оборота) пригородных поездов на сумму не менее 30 млн. рублей.

В силу п.6.8.1. документации, квалификационные заявки участников рассматриваются на соответствие требованиям, изложенным в квалификационной документации.

При этом участник закупки не допускается к участию в предварительном квалификационном отборе в случае непредставления определенных квалификационной документацией документов, а также несоответствия участника предусмотренным документацией требованиям (п.6.8.3).

В соответствии с п.284 Положения о закупках ОАО «СКППК», на втором этапе двухэтапного конкурса комиссия оценивает цены контракта, предложенные участниками. Вместе с тем, на первом этапе отбора начальная цена контракта ОАО «СКППК» не указывается.

Таким образом, участник закупки, не располагая информацией о начальной цене контракта, но создавший с целью участия в квалификационном отборе, проводимом ОАО «СКППК», в требуемых регионах филиалы, представительства, дежурные службы, несет определенные финансовые затраты на их содержание.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что данные условия (о «наличии у участника дежурных служб, расположенных в городах Махачкала, Минеральные Воды, Ростов-на-Дону, а также групп усиления (2–3 охранника) не менее одной в каждой дежурной службе, в случаях усиления охраны объектов при установлении более высокого уровня безопасности»; о «наличии филиалов, представительств, иных обособленных подразделений в городах Махачкала, Минеральные Воды и Ростов-на-Дону») оцениваемые на первом этапе квалификационного отбора (этапе допуска), создают необоснованные ограничения для участия в квалификационном отборе, ограничивают конкуренцию.

Требование к наличию «опыта оказания услуг по сопровождению пригородных поездов, охране имущества в пунктах продажи проездных документов и местах отстоя (оборота) пригородных поездов на сумму не менее 30 млн. рублей», включенное в первый этап предварительного квалификационного отбора (то есть, установленное в качестве критерия допуска), предоставляет преимущественные условия участия в квалификационном отборе отдельным участникам, имеющим заведомо больший опыт работы с ОАО «СКППК» и ОАО «РЖД».

Как следует из положений, сформулированных в ст. 1 Закона о закупках, целями регулирования данного закона среди прочих, являются: обеспечение единства экономического пространства, 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.

Исходя из вышеуказанного, участники предварительного квалификационного отбора № 83/ПКО-СКППК/16 (№ извещения 31603609657) были поставлены в неравное положение по отношению друг к другу, что противоречит целям «расширения возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирования такого участия», «развития добросовестной конкуренции», указанным в ч.1 ст.1 Закона о закупках.

Кроме того, вышеуказанные положения Закона о закупках корреспондируются с требованиями ст. 17 Закона о конкуренции, предусматривающими запрет на действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении торгов.

Таким образом, установление ОАО «СКППК» в квалификационной документации вышеперечисленных требований, являющихся критериями допуска к участию в предварительном квалификационном отборе (необходимые для первого этапа процедуры), ограничивает круг участников (ограничивает конкуренцию), что противоречит требованиям ч. 1 ст. 17 Закона о конкуренции.

Вышеизложенное свидетельствует о нарушении ОАО «СКППК» (Заказчиком) ч. 1 ст. 17 Закона о конкуренции, в части осуществления действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении торгов.

В связи с вышеуказанным и руководствуясь частью 20 статьи 18.1, статьей 23 Закона о конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО ЧОО «Борей» в рамках Закона о закупках необоснованной.

2. Признать ОАО «СКППК» (Заказчика) нарушившим ч.1 ст.17 Закона о конкуренции в части совершения действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

3. Выдать ОАО «СКППК» (Заказчику) обязательное для исполнения предписание:

3.1. О продлении срока рассмотрения заявок на участие в предварительном квалификационном отборе № 83/ПКО-СКППК/16;

3.2. О внесении изменений в п.2.5 квалификационной документации путем:
- изложения требования «о наличии у участника филиалов, представительств, иных обособленных подразделений» таким образом, чтобы «филиалы, представительства, иные обособленные подразделения» являлись альтернативными вариантами (с учетом абз.1-4 стр.6 настоящего решения).

3.3. О внесении изменений в квалификационную документацию путем исключения из критериев допуска заявок к участию в предварительном квалификационном отборе следующих требований:

- наличие у участника дежурных служб, расположенных в городах Махачкала, Минеральные Воды, Ростов-на-Дону, а также группы усиления (2–3 охранника) не менее одной в каждой дежурной службе, в случаях усиления охраны объектов при установлении более высокого уровня безопасности (в соответствии с

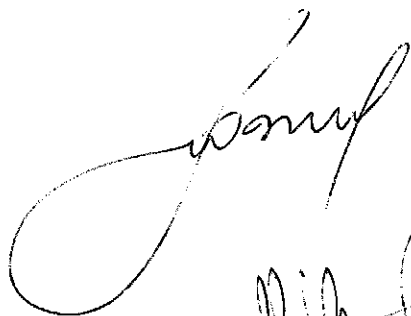
постановлением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2008 года №940) (п.2.3.)

- наличие у участника опыта оказания услуг по сопровождению пригородных поездов, охране имущества в пунктах продажи проездных документов и местах отстоя (оборота) пригородных поездов на сумму не менее 30 млн. рублей (п.2.4).

3.4. О внесении соответствующих изменений в Положение о закупках товаров, работ, услуг для нужд ОАО «СКППК» с учетом настоящего решения.

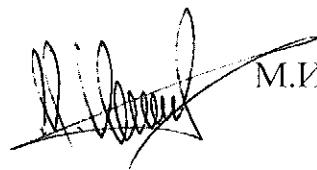
Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд.

Председатель Комиссии



Н.А. Кожемяко

Члены Комиссии



М.И. Исмаилов



И.С. Иваненко