Управа Тверского района города Москва

Чаянова ул. д.11/2, стр. 1,

г. Москва, 125047

Цветной бульвар ул., дом 21, стр. 8,

г. Москва, 127051

ur-tverskoy@mos.ru

Совет депутатов муниципального

округа Тверской

Чаянова ул. д.11/2, стр. 1

г. Москва, 125047

adm@mutver.ru

ТСЖ «Малая Дмитровка, д. 29, стр. 1»

Малая Дмитровка ул., д. 29, стр. 1-44,

г. Москва, 127006

tatiana.makova@mail.ru

zmatveevskaya@vgtrk.com

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об обстоятельствах дела № 077/01/17-3985/2019 о нарушении

антимонопольного законодательства

«06» декабря 2019 года
г. Москва

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению дела № 077/01/17-3985/2019 о нарушении антимонопольного законодательства (далее - Комиссия Московского УФАС России) в составе Председателя Комиссии Московского УФАС России заместителя руководителя <...>, членов Комиссии Московского УФАС России: начальника правового отдела <...>, начальника отдела контроля органов власти <...>, заместителя начальника отдела контроля органов власти <...>, рассмотрев дело № 077/01/17-3985/2019 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Управой Тверского района города Москвы (далее - Управа) пункта 3 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), в присутствии на заседании Комиссии Московского УФАС России представителя ТСЖ «Малая Дмитровка, д. 29, стр. 1» Матвеевской З.А., действующего на основании доверенности от 02.12.2019 № б/н, представителя Управы <...>, представителя Совета депутатов муниципального округа Тверской (далее - Совет депутатов) <...>, руководствуясь статьей 48.1 Закона о защите конкуренции,

УСТАНОВИЛА:

В Московское УФАС России (далее - Управление) поступило заявление от ТСЖ «Малая Дмитровка, д. 29, стр. 1», направленное письмом ФАС России от 12.02.2019 № 5-12-2-2019 (вх. № 14053-ЭП/19 от 18.03.2019, далее - Заявление) и дополнительные материалы от 08.04.2019 № 6-8-04-2019 (вх № 20831/19 от 16.04.2019), содержащие сведения о возможных признаках нарушения антимонопольного законодательства Управой при проведении конкурса на право заключения на безвозмездной основе договора на реализацию социальных программ (проектов) по организации досуговой, социально-экономического, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства в нежилом помещении, расположенном по адресу: Малая Дмитровка ул., д. 29, стр. 1, общей площадью 92,1 кв. м (далее Конкурс).

В результате анализа указанной в Заявлении информации, а также документов и сведений, полученных от Управы и Совета депутатов, Управлением выявлены признаки нарушения Управой при проведении Конкурса пункта 3 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, согласно которому при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции путем нарушения порядка определения победителя или победителей торгов, запроса котировок, запроса предложений.

В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 39 Закона о защите конкуренции основаниями для возбуждения и рассмотрения антимонопольным органом дела о нарушении антимонопольного законодательства является обнаружение антимонопольным органом признаков нарушения антимонопольного законодательства.

На основании приказа Московского УФАС России от 25.11.2019 № 263 возбуждено дело №

077/01/17-3985/2019 по признакам нарушения Управой при проведении Конкурса пункта 3 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела № 077/01/17-3985/2019 о нарушении антимонопольного законодательства на основании полного и всестороннего изучения фактических обстоятельств и сведений, представленных заявителем ТСЖ «Малая Дмитровка, д. 29, стр. 1», ответчиком Управой, Советом депутатов, привлеченным к участию в деле в качестве заинтересованного лица, Комиссией Московского УФАС России установлено следующее.

Часть нежилых помещений, находящихся в собственности города Москвы, передается в оперативное управление управе района города Москвы, а также в безвозмездное пользование администрации муниципального округа.

Постановлением Правительства Москвы от 18.11.2014 № 680-ПП «О мерах по реализации органами местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельных полномочий города Москвы в сфере работы с населением по месту жительства, внесении изменений в правовые акты Правительства Москвы и признании утратившим силу правовых актов (отдельных положений правовых актов) Правительства Москвы» (далее - Постановление № 680-ПП) определено, что:

- из числа нежилых помещений, переданных в оперативное управление управе района города Москвы, а также в безвозмездное пользование администрации муниципального округа, правовым актом управы района города Москвы и администрации муниципального округа соответственно определяется перечень нежилых помещений для организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства (пункт 1.1. Постановления № 680-ПП);

- социально ориентированные некоммерческие организации заключают с управой района города Москвы или администрацией муниципального округа договоры на реализацию социальных программ (проектов) по организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства в нежилых помещениях, включенных в перечень нежилых помещений, по результатам проведения конкурса (пункт 1.5. Постановления № 680-ПП);

- порядок организации и проведения конкурсов на право заключения на безвозмездной основе договоров утверждается управой района города Москвы или советом депутатов муниципального округа на основании типового порядка, утверждаемого Департаментом территориальных органов исполнительной власти города Москвы (пункт 1.6 Постановления № 680-ПП).

Приказом Департамента территориальных органов исполнительной власти города Москвы от 29.01.2015 № 6 утвержден Типовой порядок организации и проведения конкурсов на право заключения на безвозмездной основе договоров на реализацию социальных программ (проектов) по организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства в нежилых помещениях, находящихся в собственности города Москвы (далее - Типовой порядок).

В соответствии с Типовым порядком распоряжением Управы от 28.06.2018 № 45-р утверждён Порядок организации и проведения конкурсов на право заключения на безвозмездной основе договоров на реализацию социальных программ (проектов) по организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства в нежилых помещениях, находящихся в оперативном управлении Управы (далее Порядок), положения которого аналогичны положениям Типового порядка.

Задачами проведения Конкурса являются:

- отбор социальных программ (проектов), направленных на социальное воспитание и удовлетворение потребностей жителей города Москвы в проведении организованного досуга и спорта;

- предоставление жителям города Москвы широкого спектра услуг по организации досуга и спорта;

- реализация потенциала социально ориентированных некоммерческих организаций по ведению досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением.

Таким образом, проведение Конкурса является обязательным в соответствии с законодательством города Москвы. При этом Комиссия отмечает, что на отношения, связанные с проведением Конкурса, не распространяются требования части 1 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции, в соответствии с которой заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров за исключением установленных в названой части случаев.

Соответственно к рассматриваемым отношениям не применимы требования порядка проведения конкурсов, утвержденного приказом ФАС России от 10.02.2010 № 67.

Заключение по результатам Конкурса договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного имущества подпадает под исключение, предусмотренное пунктом 4 части 1 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции, согласно которому предоставление указанных прав некоммерческим организациям, созданным в форме ассоциаций и союзов, религиозных и общественных организаций (объединений) (в том числе политическим партиям, общественным движениям, общественным фондам, общественным учреждениям, органам общественной самодеятельности, профессиональным союзам, их объединениям (ассоциациям), первичным профсоюзным организациям), объединений работодателей, товариществ собственников жилья, социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими деятельности, направленной на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, а также других видов деятельности, предусмотренных статьей 31.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

В соответствии с пунктом 1.3 Порядка участниками конкурса являются социально-ориентированные некоммерческие организации, осуществляющие досуговую, социально-воспитательную, физкультурно-оздоровительную и спортивную работу с населением, допущенные по результатам рассмотрения поданных ими заявок к участию в конкурсе (далее - Участники Конкурса).

Организатором Конкурса согласно пункту 3.1 Порядка является Управа (далее - Организатор Конкурса, Заказчик).

Согласно пунктам 4.1, 4.3 Порядка для организационно-распорядительных мероприятий конкурса создается конкурсная комиссия (далее - Комиссия), в состав которой включаются представители Заказчика, депутаты Совета депутатов, представители Префектуры, а также могут включаться представители уполномоченных органов исполнительной власти города Москвы и независимые эксперты.

Комиссия в соответствии с пунктом 4.5 Порядка осуществляет следующие организационно-распорядительные функции:

- вскрытие конвертов с заявками на участие в конкурсе, ведение протокола вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе;

- рассмотрение заявок на участие в конкурсе, принятие решения о допуске к участию в конкурсе, ведение протокола рассмотрения заявок на участие в конкурсе;

- анализ и сопоставление заявок на участие в конкурсе, принятие рекомендаций по определению победителя конкурса, принятие рекомендаций по определению победителя конкурса, в случае отказа участника, признанного победителем конкурса, от заключения договора;

- принятие решения об отстранении участника конкурса от участия в конкурсе, в случаях, предусмотренных Порядком.

Согласно пунктам 14.2. - 14.6 Порядка анализ и сопоставление заявок проводится с целью установления соответствия проектов социальных программ (проектов) требованиям к социальной программе (проекту) (Приложение № 3 к Порядку), а также взаимного сопоставления показателей проектов социальных программ (проектов) Участников конкурса. По результатам анализа и сопоставления заявок и конкурсных предложений Комиссия принимает решение о ранжировании представленных проектов социальных программ (проектов). Участник конкурса, социальной программе (проекту) которого был присвоен первый номер <...> рекомендуется в качестве победителя конкурса, Участник конкурса, социальной программе (проекту) которого был присвоен второй номер <...> рекомендуется как победитель конкурса в случае отказа участника, признанного победителем конкурса, от заключения договора. Протокол анализа и сопоставления заявок на участие в конкурсе, рекомендаций по определению победителя конкурса составляется в двух экземплярах, один из которых хранится у Управы, а второй вместе с представленными на конкурс социальными программами (проектами) направляется в Совет депутатов для рассмотрения и принятия решения о победителе конкурса[1].

Таким образом, оценку заявок и ранжирование осуществляет исключительно Комиссия.

В соответствии с пунктом 15.1 Порядка в решении Совета депутатов указывается Участник конкурса, признанный победителем, а также Участник конкурса, признаваемый победителем конкурса в случае отказа участника, признанного победителем конкурса, от заключения договора.

Договор на реализацию социальных программ (проектов) по организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства в нежилых помещениях, находящихся в собственности города Москвы заключается между победителем конкурса, указанным в решении Совета депутатов, и Заказчиком.

На официальном сайте Управы https://tveruprava.mos.ru/ 02.07.2018 размещена информация о проведении Конкурса на право заключения на безвозмездной основе договора на реализацию социальных программ (проектов) по организации досуговой, социально-экономического, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства в 20 нежилых помещениях, находящихся в оперативном управлении Управы, по адресам:

- г. Москва, Малая Дмитровка ул. д. 29, стр. 1;

- г. Москва,Малый Каретный пер. д. 7 стр. 1;

- г. Москва, 2-й Колобовский пер., д. 9/2, стр. 1;

- г. Москва, 2-й Колобовский пер., д. 9/2;

- г. Москва, 1- Миусская ул., д. 22, стр. 4;

- г. Москва, Новолесной пер., д. 11/13, кв. 3;

- г. Москва, Новослободская ул., д. 62, корп. 15;

- г. Москва, Петровка ул., д. 26, стр. 2;

- г. Москва,Садовая- Каретная ул., д. 8, стр. 5;

- г. Москва,Садовая-Триумфальная ул., д. 4-10;

- г. Москва, Садовая-Триумфальная ул., д. 16, стр. 3;

- г. Москва,Сущевская ул., д. 17;

- г. Москва,Тихвинский пер. д. 6;

- г. Москва,Тихвинский пер., д. 10/12 корп. 9;

- г. Москва,3-я Тверская-Ямская ул., д. 12;

- г. Москва, 1-й Тверской-Ямской пер., д. 14;

- г. Москва,Чаянова ул., д. 16;

- г. Москва, Делегатская ул. д. 14/2;

- г. Москва, 1-я Тверская-Ямская ул. д. 11;

- г. Москва, Большая Дмитровка ул., д. 10/2 стр. 1.

В соответствии с протоколами анализа и сопоставления заявок на участие в Конкурсе от 20.08.2018 и 22.08.2018 (далее - Протоколы) допущены к участию 30 организаций, выбраны организации, рекомендуемые в качестве победителей.

В соответствии с Протоколами критериями оценок заявок являются:

1. Соответствие основным положениям социальной программы (проекта):

- направление работы, которые будут реализовываться в рамках социальной программы (проекта), основные и дополнительные формы работы;

- категория населения, организация работы для которых является целью социальной программы (проекта);

- общий перечень мероприятий социальной программы (проекта);

- основные показатели социальной программы (проекта).

2. Уровень проработки мероприятий социальной программы (проекта):

- краткая аннотация деятельности;

- кадровые ресурсы (педагоги, тренеры) с указанием опыта работы;

- наличие и объем материальных ресурсов для обеспечения деятельности, наличие и объем

участия на платной основе;

- порядок использования нежилого помещения, расписания занятий и количество мероприятий в год, ожидаемые результаты.

3. Предложения по информированию, расписанию мероприятий и отчетности.

4. Финансово-экономическое обоснование социального проекта (программы).

Кроме того, указана весовая значимость по разделам:

- 1 раздел не более 50 баллов;

- 2 раздел не более 25 баллов;

- 3 раздел не более 15 баллов;

- 4 раздел не более 10 баллов.

Согласно информации, представленной Советом депутатов, после получения Протоколов внеочередное заседание назначено на 30.08.2018, в повестку дня включен вопрос об утверждении результатов Конкурса. В ходе рассмотрения указанного вопроса на голосование выносились рекомендации Комиссии по определению победителей Конкурса согласно Протоколам. По 17 из 20 помещений Советом депутатов приняты решения о победителях Конкурса (решение № 75/2018 от 30.08.2018) большинством голосов от установленной численности либо единогласно. По трем помещениям по адресам: г. Москва, 1-я Тверская-Ямская ул., д. 11; г. Москвы, Делегатская ул., д. 14/2; г. Москва, Большая Дмитровка ул., д. 10.2, стр. 1, решение Советом депутатов не принято. Заседание перенесено на 20.09.2018 в связи с недостаточным количеством голосов.

На заседании от 20.09.2018 Советом депутатов приняты решения по утверждению победителей по адресам: г. Москва, 1-я Тверская-Ямская ул., д. 11 - ДСТК «Титан»; г. Москва, Делегатская ул., д. 14/2. - АНО ТЦ «Джельсомино». Так как АНО ТЦ «Джельсомино» являлся единственным допущенным участником на помещение по адресу: г. Москва, Большая Дмитровка ул., д. 10.2, стр. 1 и отозвал заявку на участие, Конкурс на данное помещение признан несостоявшимся (решение Совета депутатов от 20.09.2018 № 81/2018).

Согласно информации, предоставленной Управой, нежилое помещение по адресу: г. Москва, Большая Дмитровка ул., д. 10.2, стр. 1 повторно выставлено на конкурс, по результатам которого победителем признана РОО «Художественный центр «Дети Марии». Ранее РОО «Художественный центр «Дети Марии» подавала заявку на участие в Конкурсе, протоколом рассмотрения заявок от 02.08.2018 Комиссией было принято решение в допуске отказать, протоколом от 12.11.2018 Комиссией принято решение допустить РОО «Художественный центр «Дети Марии».

С учетом изложенного Комиссия Московского УФАС России установила отсутствие порядка оценки и сопоставления заявок, при этом критерии оценки и сопоставления заявок впервые указаны в Протоколах. На момент подачи заявок на участие в Конкурсе критерии оценки и сопоставления заявок не были известны Участникам Конкурса. Отсутствие сведений на момент подачи заявок на участие в Конкурсе относительно того, какие конкретно параметры оцениваются Комиссией по всем критериям и составляющих их показателях, не позволяет Участникам Конкурса подготавливать свои заявки, чтобы повысить их предпочтительность.

Комиссия Московского УФАС России отмечает, что Типовой порядок и Порядок не содержат критериев оценки заявок и порядок присвоения заявкам Участников Конкурса бальных оценок. В свою очередь, отсутствие критериев оценки заявок и порядка присвоения баллов в Типовом порядке и Порядке, не освобождает Организатора конкурса от установления данных критериев и порядка в извещении и Конкурсной документации.

Кроме того, определение порядка оценки и сопоставления заявок именно как присвоение таким заявкам баллов в зависимости от значимости критериев их оценки нашло свое отражение в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 3323/13 от 18.02.2014, согласно которому отсутствие в действующем законодательстве требования установления в документации порядка расчета баллов и значимости критериев оценки заявок участников не свидетельствует о том, что такие критерии и порядок не должны разрабатываться и применяться организаторами торгов.

В рассматриваемом случае какое-либо указания на перечень критериев оценки и сопоставления заявок применительно к Конкурсу, а также необходимые к представлению документы в целях получения максимально возможного количества баллов по этим критериям, равно как и на диапазон возможных к присвоению баллов, в извещении и Конкурсной документации отсутствуют и детально не определены. Параметры оценки заявок по данным критериям в Конкурсной документации также не раскрыты.

Критерии оценки заявок, а также вес (ценность) в баллах каждой разновидности документов, входящих в состав заявки, являются необходимыми для участников Конкурса, поскольку их наличие не только соответствует принципам открытости и прозрачности торгов, в том числе при определении победителя, но и является стимулирующим фактором при подаче заявок, а также направлено на поддержание конкуренции, нивелирование споров и разногласий участников и организаторов при проведении конкурсов. Необходимость полного раскрытия информации о торгах следует из части 2 статьи 448 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Обратное же приведет к бесконтрольному усмотрению организатора процедуры при оценке поданных заявок, поскольку критерии оценки заявок будут известны лишь ему самому в зависимости от его выбора таких критериев среди перечисленных в документации или вовсе придуманных им самостоятельно в ходе процедуры.

В соответствии с письмом ФАС России от 04.09.2017 № ИА/60890/17 запрет, содержащийся в пункте 3 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции в виде нарушения порядка определения победителя или победителей торгов, запроса котировок, запроса предложений, носит формальный характер и не требует оценки последствий для конкуренции и является безусловным запретом.

Согласно возражениям Управы, предоставленным на заседании Комиссии Московского УФАС России 06.12.2019, действия Организатора торгов могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в Конкурсе, в соответствии с частью 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции. В тоже время ТСЖ «Малая Дмитровка, д. 29, стр. 1» не подавало заявку на участие в Конкурсе, а следовательно не имеет возможности обжаловать действия Организатора торгов.

Комиссия Московского УФАС России считает данный довод несостоятельным в силу следующее.

Рассмотрение настоящего дела осуществляется в порядке главы 9 Закона о защите конкуренции, в которой отсутствует требование о подаче заявления о нарушении антимонопольного законодательства исключительно лицом, подавшим заявку на участие в торгах.

На основании изложенного Комиссия Московского УФАС России пришла к выводу о том, что отсутствие в Конкурсной документации критериев оценки заявок и порядка начисления баллов содержит в себе нарушение пункта 3 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Председатель Комиссии<...>

Члены Комиссии: <...>

1 В соответствии с пунктом 2 части 7 статьи 1 Закона города Москвы
от 11.07.2012 № 39 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы» органы местного самоуправления наделяются отдельными полномочиями города Москвы в сфере работы с населением по месту жительства, к которым, в том числе относится рассмотрение материалов конкурсной комиссии и принятие решения о победителе конкурса на право заключения договора на безвозмездной основе на реализацию социальных программ (проектов) по организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства в нежилых помещениях, находящихся в собственности города Москвы.