

1. ООО ПКФ «Техналюм»

300026, г. Тула, ул. Ленина, д. 15

2. Акционерное общество «Системный оператор Единой энергетической системы»
(АО «СО ЕЭС»)

109074, Москва, пр-д Китайгородский,
д. 7, стр. 3

3. АО «Центр развития экономики»

107113, Москва, ул. 3-я Рыбинская, д. 18, стр. 22

РЕШЕНИЕ

по делу № 1-00-1457/77-17 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

19.06.2017 г. Москва

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение
процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее — Комиссия)

при участии в заседании:

от ООО ПКФ «Техналюм»

от АО «СО ЕЭС»

в отсутствие АО «Центр развития экономики» (уведомленного надлежащим образом
письмом Московского УФАС России от 15.06.2017 № ИШ/29248/17),

рассмотрев в открытом заседании жалобу ООО ПКФ «Техналюм» на действия заказчика
— АО «СО ЕЭС» при проведении открытого конкурса в электронной форме на право
заключения договора на оказание услуг по уборке помещений и прилегающей
территории здания АО «СО ЕЭС»

УСТАНОВИЛА:

общество с ограниченной ответственностью ПКФ «Техналюм» (далее — Заявитель)
обратилось в адрес Московского УФАС России с жалобой на действия акционерного
общества «Системный оператор Единой энергетической системы» (далее — Заказчик)
при проведении открытого конкурса в электронной форме на право заключения

договора на оказание услуг по уборке помещений и прилегающей территории здания Заказчика, расположенного по адресу: г. Тула, ул. Тимирязева, д. 99а (реестровый номер извещения 31705079603; далее также — Конкурс).

По мнению Заявителя, нарушение при проведении Конкурса выразилось в отсутствии порядка оценки и сопоставления заявок на участие в Конкурсе по подкритериям «Наличие кадровых ресурсов, необходимых для оказания услуг (количество и квалификация привлекаемых работников)», «Наличие материально-технических ресурсов, необходимых для оказания услуг» и «Деловая репутация» критерия «Качество услуг и квалификация участника», а также в неправомерности повторного ранжирования заявок участников Конкурса.

В заседании законный представитель Заявителя доводы и требования жалобы поддержал.

Представители Заказчика против удовлетворения жалобы возражали, представили документы по оспариваемой процедуре; указали на отсутствие у Комиссии полномочий на рассмотрение поступившей жалобы, поскольку она не отвечает части 10 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон о закупках). В связи с чем представители Заказчика отказались давать свои пояснения относительно порядка оценки заявок, критериев оценки и доводов жалобы.

Жалоба рассмотрена по правилам статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции).

Проверив обоснованность доводов, приведенных в жалобе, возражениях на нее и в выступлениях присутствовавших в заседании представителей участвующих в деле лиц, изучив материалы дела, Комиссия признала жалобу обоснованной.

АО «СО ЕЭС» отнесено к числу заказчиков со специальной правосубъектностью, к закупочной деятельности которых применяются требования Закона о закупках (часть 2 статьи 1).

Закон о закупках, представляющий собой, по сути, рамочный закон, не является единственным регулятором не только проведения торгов, но и процедурных механизмов, в том числе связанных с обжалованием действий заказчиков.

Согласно статье 6 названного закона контроль за соблюдением его требований осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Порядок рассмотрения жалоб на действия заказчиков-субъектов Закона о закупках предусмотрен статьей 18.1 Закона о защите конкуренции.

Положения ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, которая является полностью процедурной, дополняют и развивают положения Закона о закупках, о чем свидетельствует указание в части 1 названной статьи на возможность применения ее положений на стадии проведения закупки, в то время как положения Закона о закупках распространяют свое действие лишь на стадию их организации.

Кроме того, упомянутая норма права не дифференцирует закупки для антимонопольного органа ни в зависимости от обязательности их проведения, ни по перечню оснований для обжалования, ни по субъектному составу лиц, подающих жалобы, и лиц, на действия которых такие жалобы поданы, а позволяет последнему рассматривать жалобы на все закупочные процедуры на любой стадии их проведения.

При этом следует отметить, что определением Верховного Суда Российской Федерации от 11.04.2017 по делу № 304-КГ16-17592 обозначена обязанность антимонопольного органа проверять на соответствие положениям части 10 статьи 3 Закона о закупках только доводы поступающей жалобы, но в возможности выявления в действиях организаторов закупки (заказчиков) иных нарушений (на основании части 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции) упомянутый орган не ограничен. Указаний обратного приведенное определение Верховного Суда Российской Федерации не содержит, а расширительному толкованию судебные акты не подлежат.

Таким образом, вопреки доводам представителей Заказчика, перечень оснований, упомянутых в части 10 статьи 3 Закона о закупках, не является исчерпывающим и Комиссия рассматривает поступившую жалобу по существу, в том числе учитывая положения части 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Подход Заказчика обусловлен желанием любым способом заблокировать несогласным участникам возможность оспорить его действия в административном порядке, поскольку именно преимущества административной защиты (укороченный срок рассмотрения жалобы, отсутствие требования об уплате пошлины за рассмотрение жалобы, возможность блокировки процедуры торгов, возможность выдачи предписания об устранении выявленных нарушений и т. д.) в наибольшей степени ставят под угрозу как стабильность процедуры закупки при наличии нарушений, так и принятых заказчиком решений.

Избранный же антимонопольным органом правовой подход в полной мере соответствует и принципу скорейшего восстановления нарушенных (оспариваемых) прав участников закупочных процедур в административном порядке (часть 2 статьи 11 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ)).

Тут же следует отметить, что ссылаясь на несоответствие жалобы части 10 статьи 3 Закона о закупках, Заказчик не считает необходимым даже проверить, действительно ли жалоба не содержала доводов о нарушениях, охватываемых диспозицией приведенной нормы.

Оценивая доводы поданной Заявителем жалобы, Комиссия исходит из того, что фактически оспорен порядок оценки заявок.

Таким образом, доводы жалобы прямо отвечали пункту 1 части 10 статьи 3 Закона о закупках, в соответствии с которой может быть оспорено неразмещение информации о закупке, подлежащей в соответствии с названным законом размещению в единой информационной системе, или нарушение сроков такого размещения. Так, согласно пункту 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках, порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке прямо отнесен к числу информации, подлежащей обязательному размещению в составе документации. Отвечает жалоба и пункту 2 части 10 статьи 3 Закона о закупках (возможность предъявления к участникам закупки требования о представлении документов, не предусмотренных документацией о закупке), поскольку неразмещение надлежащего порядка оценки лишает заказчика права предъявлять те требования, которые не вытекают из размещенной в информационной системе документации.

Согласно части 1 статьи 2 Закона о закупках, при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, названным 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 названной статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

Положение о закупке товаров, работ, услуг Заказчика в редакции, действующей на момент объявления закупки (далее — Положение), размещено на Официальном сайте Российской Федерации в сети Интернет www.zakupki.gov.ru Единой информационной системы в сфере закупок (далее — ЕИС).

Согласно представленным материалам и информации в ЕИС 02.05.2017 размещено извещение о проведении Конкурса. Дата окончания подачи заявок — 23.05.2017; дата подведения итогов — 06.06.2017. Начальная (максимальная) цена договора — 1 958 797,76 руб.

В соответствии с протоколом заседания Конкурсной комиссии по оценке конкурсных заявок и выбору победителя конкурса от 06.06.2017 № 18-2/3 в результате ранжирования, а также вследствие проведения переторжки заявок участников Конкурса Заявителю присвоено второе место.

Согласно пунктам 12, 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках, в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, а также порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

В соответствии с пунктом 6.8.3 Конкурсной документации, для определения лучших условий исполнения договора закупочная комиссия оценивает и сопоставляет конкурсные заявки по степени выгоды для Заказчика, исходя из следующих критериев:

№ п/п	Наименование критерия	Обозначение выставленного по критерию балла /суммы баллов	Значимость критерия	Обозначение значимости критерия
1	Цена Договора	КЦ	60%	ВЦ
2	Качество услуг и квалификация Участника, в том числе	ККУ	40%	ВКУ
2.1.	Опыт оказания услуг по комплексному санитарно-хозяйственному обслуживанию	К2.1	30%	P2.1
2.2	Наличие кадровых ресурсов, необходимых для оказания услуг (количество и квалификация привлекаемых работников)	К 2.2	25%	P2.2
2.3.	Наличие материально-технических ресурсов, необходимых для оказания услуг	К 2.3	20%	P2.3
2.4.	Наличие и состояние системы контроля качества услуг	К 2.4	15%	P2.4
2.5.	Деловая репутация	К 2.5	10%	P2.5

Закупочная комиссия оценивает и сопоставляет конкурсные заявки в соответствии с вышеперечисленными критериями в следующем порядке:

по критериям/подкритериям 2 присвоение баллов (от «1,00» до «5») по каждому критерию/подкритерию осуществляется отдельно, экспертным путем, по мере убывания выгоды конкурсных заявок. 5 баллов – присваивается лучшему показателю по критерию/подкритерию, 1 балл – худшему. В случае равенства показателей по критерию/подкритерию конкурсным заявкам в отношении данного критерия/подкритерия присваиваются одинаковые баллы;

а) по подкритерию 2.1 учитывается количество договоров по оказанию аналогичных услуг за последние 2 (Два) года, сопоставимых по объему (не менее 30 % в ценовом выражении от начальной (предельной) цены договора, установленной конкурсной документацией), согласно информации, предоставленной участником с учетом требований п/п 21 п.5.2.1 конкурсной документации и п. 3.2.7. задания на оказание услуг (раздел 3 Конкурсной документации).

б) по подкритерию 2.2 учитывается количество и квалификация работников (подтвержденная копиями удостоверений, сертификатов), планируемых к привлечению участником в ходе исполнения договора, согласно информации, предоставленной участником с учетом требований п/п 22 п. 5.2.1 конкурсной документации и п. п. 3.2.4 – 3.2.6, 3.2.8, 3.2.9 задания на оказание услуг (раздел 3 конкурсной документации).

в) по подкритерию 2.3 учитывается количество и качество материально-технических ресурсов, планируемых к использованию участником в ходе исполнения договора, согласно информации, предоставленной участником с учетом требований п/п 23 п. 5.2.1 конкурсной документации и п. п. 3.6 – 3.8 задания на оказание услуг (раздел 3 конкурсной документации).

г) по подкритерию 2.4 учитывается наличие сертификатов ГОСТ Р/ ИСО; внутренних документов исполнителя, регламентирующих применяемую им систему контроля качества услуг; сертификаты (свидетельства или удостоверения) штатных специалистов по проведению внутренних проверок в соответствии с применяемой у исполнителя системой контроля качества, с учетом требований п/п 27 п. 5.2.1 конкурсной документации.

Оценка по подкритерию «Деловая репутация» проводится в соответствии с утвержденным в обществе алгоритмом (размещен на интернет-сайте, ссылка: http://so-ups.ru/fileadmin/files/company/tenders/tenders_low/assessment_business_reputation_2017.pdf).

Присвоение баллов по подкритериям 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 осуществляется, в том числе, с учетом выполнения участником требований по оформлению предоставляемых сведений (форма, полнота заполнения, копии подтверждающих документов).

В соответствии с п/п 6.8.3.3 п. 6.8.3 конкурсной документации, на основании результатов оценки конкурсных заявок закупочной комиссией каждой конкурсной заявке относительно других по мере уменьшения итогового значения присваивается порядковый номер <...> Первый номер присваивается Конкурсной заявке, набравшей по результатам оценки максимальное количество баллов. Такая конкурсная заявка считается содержащей лучшие условия исполнения договора. В случае, если в нескольких конкурсных заявках содержатся одинаковые условия исполнения договора и такие конкурсные заявки получили одинаковые итоговые значения, меньший порядковый номер присваивается конкурсной заявке, которая поступила ранее других конкурсных заявок, содержащих такие условия.

Между тем, исходя из представленных документов и отсутствие пояснений со стороны представителей Заказчика (фактического отказа от дачи объяснений), не представляется возможным установить, каким образом будут оцениваться предложения участников конкурса по подкритериям «Наличие кадровых ресурсов, необходимых для оказания услуг (количество и квалификация привлекаемых работников)», «Наличие материально-технических ресурсов, необходимых для оказания услуг» и «Деловая репутация» критерия «Качество услуг и квалификация участника», а также что конкретно подразумевается под «экспертным путем».

Исходя из представленных в дело доказательств и в отсутствие возражений представителей Заказчика, Комиссия не может признать, что установленный последним порядок оценки заявок позволяет объективно выявить лучшее условие выполнения договора, поскольку не установлено, на основании каких именно показателей закупочная комиссия производит оценку заявок по указанным в конкурсной документации критериям, не определен алгоритм проставления баллов в диапазоне между минимальным и максимальным баллами.

Так, отсутствие сведений относительно того, какие конкретно параметры оцениваются Заказчиком по рассматриваемым подкритериям, не позволяет участникам конкурса формулировать либо корректировать свои заявки в указанной части в сторону потребностей Заказчика с тем, чтобы повысить предпочтительность своих заявок.

Таким образом, определить правомерность присвоения баллов по вышеуказанным критериям и порядок выбора победителя, Комиссии не представляется возможным.

Исходя из представленных доказательств и в отсутствие возражений представителей Заказчика, действия последнего по разработке и утверждению рассматриваемой документации привели к тому, что оценка и сопоставление заявок по вышеуказанным критериям были осуществлены исключительно по субъективному усмотрению конкурсной комиссии, так как вышеуказанный порядок оценки не позволяет определить порядок начисления баллов по указанным подкритериям, что, в свою очередь, не позволяет участникам конкурса получить достоверную информацию о порядке присвоения баллов поданных заявок, а также не обеспечивает равные права и возможности для участников закупки, равные условия для их участия в торгах.

В соответствии с пунктами 1, 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются, в том числе принципами информационной открытости закупки, равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

В целях соблюдения указанных принципов обязательному доведению до сведения участников закупки подлежит вся информация, касающаяся хода и результатов рассмотрения их заявок на участие в конкурсе, поскольку результаты конкурентной процедуры напрямую затрагивают права и законные интересы таких участников. Такая информация должна детально раскрывать причины присвоения соответствующего количества баллов, с тем, чтобы исключить возможность Заказчиком в последующем субъективно трактовать причины такого присвоения и предоставить участникам закупки возможность в случае несогласия с таким решением заказчика оспорить его в установленном законом порядке. В этой связи в протоколе сопоставления и оценки заявок должны быть приведены исчерпывающие правовые и фактические основания принятия заказчиком тех или иных решений в отношении участников по итогам оценки их заявок.

Ввиду отсутствия в конкурсной документации порядка оценки и сопоставления заявок по подкритериям «Наличие кадровых ресурсов, необходимых для оказания услуг

(количество и квалификация привлекаемых работников)», «Наличие материально-технических ресурсов, необходимых для оказания услуг» и «Деловая репутация» критерия «Качество услуг и квалификация участника» в действиях Заказчика усматривается нарушение положения пунктов 1, 2 части 1 статьи 3, пункта 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Используемые заказчиками критерии оценки и сопоставления заявок должны быть объективными, исчисляемыми, измеряемыми и администрируемыми, что обеспечит гласность и прозрачность проводимой закупки, равноправие всех ее участников, возможность контроля за ходом ее проведения и правильностью выбора победителя такой закупки и, наоборот, будет способствовать исключению субъективного правоусмотрения заказчиков при оценке поданных заявок.

Согласно части 4 статьи 1 ГК РФ никто не вправе извлекать преимущества из своего незаконного или недобросовестного поведения.

Комиссия исходит также из того, что обязанность доказать законность оспариваемых действий относится на заказчика: именно ему в силу прямого предписания закона надлежит не только представить документы по оспариваемой процедуре, но и обосновать принятие тех или иных решений. Такая обязанность вытекает не только из положений статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, но и из требований статьи 25 названного закона (ее действие распространяется и на юрисдикционный процесс, предусмотренный статьей 18.1 Закона о защите конкуренции), которой предусмотрена обязанность представлять документы и информацию в антимонопольный орган.

В этой связи Комиссия считает, что обстоятельства, на которые ссылается сторона в обоснование своих требований или возражений при рассмотрении жалобы, считаются признанными другой стороной, если они ею прямо не оспорены или несогласие с такими обстоятельствами не вытекает из иных доказательств, обосновывающих представленные возражения относительно существа заявленных требований. Отказ в предоставлении объяснений в рассматриваемом случае расценивается как отказ от опровержения доводов и аргументов подателя жалобы, а равно как отказ исполнить требование уполномоченного (антимонопольного) органа о предоставлении сведений и объяснений в рамках публично-правовой процедуры.

Таким образом, Комиссией принято решение о признании жалобы Заявителя обоснованной.

В то же время, в рассматриваемом случае Комиссия лишена возможности в административном порядке восстановить нарушенные права Заявителя путем выдачи предписания о необходимости внесения изменений в порядок оценки и (или) повторном проведении оценки заявок, поскольку по итогам закупки заключен договор.

С учетом изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу Заявителя на действия Заказчика при проведении Конкурса обоснованной.
2. Признать в действиях Заказчика нарушение пунктов 1, 2 части 1 статьи 3, пункта 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

3. Обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений Заказчику не выдавать, так как по итогам проведения Конкурса заключен договор.

Настоящее решение вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев.