

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-4123/2020 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

10.03.2020 г. Москва

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

при участии представителя ФГАОУ ВО Первый МГМУ им. И.М. Сеченова Минздрава России — <...> (по доверенности от 07.10.2019 № 331/03.02-26/02.02),

в отсутствие представителей ИП <...> (уведомлен письмом Московского УФАС России от 04.03.2020 № ПО/11347/20),

рассмотрев жалобу ИП <...> (далее также - Заявитель) на действия ФГАОУ ВО Первый МГМУ им. И.М. Сеченова Минздрава России (далее также - Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, на право заключения договора на оказание услуг профессиональной уборки внутренних помещений в зданиях ФГАОУ ВО Первый МГМУ им. И.М. Сеченова Минздрава России (Сеченовский Университет) в 2020 году (для субъектов малого и среднего предпринимательства) (реестровый № 31908510279, далее - Закупка) в соответствии со ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Московское УФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении Закупки. Жалоба мотивирована нарушением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках).

Основанием для обращения Заявителя с жалобой послужило установление в документации конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, на право заключения договора на оказание услуг профессиональной уборки внутренних помещений в зданиях ФГАОУ ВО Первый МГМУ им. И.М. Сеченова Минздрава России (Сеченовский Университет) в 2020 году (для субъектов малого и среднего предпринимательства) (далее - Документация) по его мнению, избыточных требований, препятствующих подаче заявок на участие в Закупке, с учетом возможности участия в Закупке субъектов малого и среднего предпринимательства.

Проанализировав заявленные доводы, Комиссия приходит к выводу о возможности рассмотрения указанной жалобы в порядке ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, учитывая случаи, предусмотренные ч. 10 ст. 3 Закона о закупках.

Представитель Заказчика с доводами Заявителя не согласился, представив письменные возражения.

Комиссия, оценив всю представленную информацию в её совокупности и в взаимной связи, признает жалобу обоснованной в части довода, касающегося неправомерного установления опыта аналогичных работ в размере, ограничивающем возможность участвовать в Закупке по следующим основаниям.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации (далее - ГК РФ), упомянутым законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений ч. 3 ст. 2 Закона о закупках правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

Согласно ч. 2 ст. 2 Закона о закупках 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 товаров, работ, услуг учреждения в редакции, действующей на момент объявления закупок (далее - Положение о закупках), размещено на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (далее - Официальный сайт; ЕИС).

Начальная (максимальная) цена договора - 65 595 044,23 руб.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках Заказчики при закупке товаров, работ, услуг обязаны руководствоваться, в том числе принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Согласно ч. 10 ст. 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе: требования к содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в закупке; требования к участникам закупки и перечень документов, представляемых участниками закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям; порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

Заявителем оспариваются следующие критерии, установленные Заказчиком в Документации:

- «Наличие у участника закупок опыта поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг» Значимость критерия оценки: 25% Коэффициент значимости критерия оценки: 0.25 ;

Оценка по показателю «Опыт участника закупки по успешной реализации крупных проектов в области клининговых услуг» критерия оценки «Наличие у участника закупок опыта поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг» осуществляется в зависимости от наличия одного ранее исполненного контракта

(договора), на сумму равную или превышающую 100 000 000 (Сто миллионов) рублей 00 копеек, заключенного с данным участником закупки, в соответствии с нормами Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» или нормами Закона о закупках, подтверждающего опыт по успешной реализации крупных проектов в области клининговых услуг.

Вместе с тем в части установления критерия по опыту выполнения аналогичных договоров Комиссия отмечает следующее.

Из письменных возражений Заказчика следует, что указанные требования Документации связаны с тем, что Заказчику необходимо наличие опыта успешной реализации крупного долгосрочного проекта, подразумевающего большой объем одновременно оказываемых клининговых услуг.

Вместе с тем указанный критерий не коррелирует с начальной максимальной ценой. В данном случае необходимый опыт для оценки больше НМЦ в 1,5 раза, и отсекает возможность участия неопределенного круга участников, что свидетельствует о нецелесообразности такого критерия, особенно для субъектов малого и среднего предпринимательства.

При этом доводы Заказчика о том, что данный критерий не ограничивает конкуренцию, поскольку является критерием оценки, а не допуска, оцениваются Комиссией критически.

Кроме того, под клининговыми услугами Заказчиком понимаются только услуги по уборке медицинских (лечебных, образовательных, иных) учреждений, оказанные в период с 01.01.2017 по 31.12.2019.

Вместе с тем Заказчик не представил объективного обоснования сужения опыта оказания клининговых услуг только участникам с указанными учреждениями, в связи с чем указанный довод также признается обоснованным.

То есть, Заказчиком не опровергнуто, что клининговыми услугами является в принципе любая деятельность по поддержанию, сохранению и восстановлению эстетических и эксплуатационных свойств различных поверхностей и поддержанию санитарного состояния объектов в соответствии с потребностями потребителей услуг – без привязки к месту их осуществления. Однако, для целей оценки заявок, под клининговыми услугами Заказчик рассматривает исключительно услуги по уборке медицинских (лечебных, образовательных, иных) учреждений.

Вопреки доводам Заказчика, антимонопольный орган считает, что именно совокупность противоречия размера НМЦ по сравнению с необходимым опытом, а также сужения клининговых услуг только для отдельных учреждений с учетом возможности участия субъектов малого и среднего предпринимательства может привести к ограничению количества участников. Если каждый из критериев отбора в отдельности причиной для подобного сужения количества участников может не являться, то в своей совокупности данные требования являются настолько высокими и по большей части объективно необоснованными, что могут привести к ограничению количества участников Закупки.

Под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке (п. 7 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Частью 1 ст. 10 ГК РФ установлены пределы осуществления гражданских прав. По мнению Комиссии, повышенные требования к потенциальным контрагентам должны иметь именно объективное обоснование, соответствовать законодательно закреплённому принципу равенства участников гражданских правоотношений, установленному ч. 1 ст. 1 ГК РФ и не должны приводить к необоснованному сокращению количества участников закупочной процедуры.

Действующим законодательством о закупках не запрещена конкретизация того или иного требования закона, однако любое отступление от названных требований должно иметь под собой объективную документально подтвержденную необходимость.

Доказательств объективной необходимости установления столь высоких требований к потенциальным контрагентам Заказчиком не представлено, а антимонопольным органом не установлено. По мнению Комиссии, критерии по опыту выполнения аналогичных договоров (с суммой одного исполненного аналогичного договора не менее чем 100 миллионов является необоснованным, чрезмерно высоким требованием для субъектов малого и среднего предпринимательства. Данное условие фактически сужает круг участников, ограничивая их лицами, имеющими опыт оказания услуг в указанном размере.

Кроме того, согласно Приложению №4 к Документации «Порядок оценки заявок на участие в конкурсе в электронной форме», оценка заявок производится на основании критерия «Наличие у участника закупок производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и иных ресурсов, необходимых для поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг».

Под уборочным инвентарем понимается: пылесосы/грязеводососы, поломоечные машины, ковромоечные машины. Наличие уборочного инвентаря подтверждается: - инвентарными карточками учета объектов основных средств унифицированной формы ОС-6 или их копиями.

Комиссией не оспаривается в принципе наличия такого требования, однако Заказчику в данном случае необходимо более подробно обосновать необходимое оборудование, а также установить предельный размер материально-технических ресурсов для оказания услуг по предмету Закупки.

Кроме того, оценка по показателю «Наличие финансовых ресурсов, выраженных в размере зарегистрированного и оплаченного уставного капитала участника» критерия оценки «Наличие у участника закупок производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и иных ресурсов, необходимых для поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг» осуществляется в зависимости от величины зарегистрированного уставного капитала участника закупки.

Наличие финансовых ресурсов, выраженных в размере зарегистрированного и

оплаченного уставного капитала участника подтверждается и учитывается данными из выписки ЕГРЮЛ, представленной участником в составе заявки.

Указанный критерий создает ограничения для участников.

Исходя из положений ГК РФ Федерального закона от 08.08.2001 N 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» не предполагается наличие уставного капитала как такового у физических лиц и индивидуальных предпринимателей.

С учетом того, что предполагается возможность участия в закупке также для физических лиц, индивидуальных предпринимателей, то для определенного круга участников закупки вообще исключается присуждение баллов по данному показателю

При этом, из Документации не следует, как именно величина уставного капитала влияет на качественное оказание клининговых услуг, которое и является необходимым результатом закупки.

Например, в соответствии с ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», уставный капитал общества определяет минимальный размер его имущества, гарантирующего интересы его кредиторов.

Вместе с тем, все интересы Заказчика при оказании услуг, предусмотренных в документации, обеспечиваются способами, предусмотренными в Документации и никак не касаются уставного капитала

Вместе с тем, ничем не обоснованное условие о величине уставного капитала и фактически – о его наличии – ограничивает и/или исключает возможность назначить баллы значительному кругу участников закупки, чем создает привилегированные условия для узкого круга остальных участников.

Комиссия также отмечает, что по смыслу принципов, установленных ч. 1 ст. 3 Закона о закупках в случае, если возможна количественная оценка представляемых сведений участниками закупки, между такими сведениями и количеством присваиваемых баллов должна быть зависимость, которая определяется посредством необходимой формулы или шкалы, выражаемой в их взаимном соотношении друг с другом, а именно: определённое количество присваиваемых баллов соответствует определённому показателю, в свою очередь, возможное количественное изменение показателя оценки обязательно должно изменять количество баллов в соответствии с интервалами их изменений или используемой формулой.

Этот вывод предписывает, что для использования в целях оценки заявок (предложений) шкалы оценки заказчик в документации о закупке должен установить количество баллов, присуждаемое за определённое значение критерия оценки (показателя), предложенное участником закупки. В случае если используется несколько показателей, значение, определённое в соответствии со шкалой оценки, должно быть скорректировано с учётом коэффициента значимости показателя.

Введение Заказчиком такого коэффициента означает, что количество баллов,

присуждаемое за определённое значение критерия оценки (показателя), предложенное участником закупки, будет увеличено или уменьшено по условиям выбора лучшего предложения в Закупке на размер коэффициента.

Такая корректировка будет иметь пропорциональный, то есть соразмерный, характер, обусловленный результатами арифметического, а не произвольного вычисления, как желает Заявитель и антимонопольный орган.

Право Заказчика самостоятельно определить в Документации используемые для оценки нестоимостные критерии оценки (показатели) и предусмотреть формулу расчёта количества баллов или шкалу оценки, по смыслу приведённых выше норм Закона о закупках не только не допускает, а напротив, предполагает, что в Документации, кроме иного, должна быть указана соответствующая зависимость между количеством присваиваемых баллов и представляемыми участниками закупки сведениями по упоминаемым критериям в случае, если возможна количественная оценка представляемых сведений.

Иной подход не отвечает самой цели Закона о закупках, предусмотренной в его части 1 статьи 3 (равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки; целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика; отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки) и, как следствие, не обеспечивает выявление объективно лучшего условия исполнения договора и допускает неэффективное использование денежных средств, затрачиваемых для обеспечения своих нужд.

Между тем, в целях применения положений п. 13 ч. 10 ст. 4 Закона о закупках под порядком оценки и сопоставления заявок следует понимать детальный алгоритм действий, подлежащих осуществлению со стороны организатора торгов в целях определения победителя проводимой закупки, поскольку обратное приведет к злоупотреблениям со стороны организаторов торгов, стремящихся, используя несовершенство действующего законодательства, заключить контракты именно с заранее определенными лицами

При этом в целях применения названной нормы права, а также расширения 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 под порядком оценки и сопоставления заявок следует понимать детальный алгоритм действий, подлежащих осуществлению со стороны организатора торгов в целях определения победителя проводимой закупки.

На основании изложенного, учитывая наличие необъективных критериев оценки заявок участников, Комиссия приходит к выводу о нарушении Заказчиком требований ч. 1, ч. 2 ст. 3, п. 13 ч. 10 ст. 4 Закона о закупках.

При этом жалоба признается необоснованной в части назначения баллов заявкам исходя среднего арифметического оценок в баллах всех членов комиссии.

Указанное соответствует Положению о закупках Заказчика, а Заявителем в отношении указанного довода не представлено нарушения своих прав указанными положениями Документации.

Заявитель как податель жалобы в антимонопольный орган и лицо, участвующее в деле, обязан вместе с жалобой представить соответствующие его позиции доказательства, подтверждающие или опровергающие оспариваемые обстоятельства. Как следует из материалов дела, Заявителем такие документы в отношении третьего довода приложены не были, обоснований и объективных доказательств наличия в действия Заказчика помимо субъективной оценки таких действий не представлено.

При этом, границы антимонопольного контроля торгов оканчиваются при достижении баланса частных и публичных интересов, на необходимость соблюдения которого указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29.03.2011 № 2-П, а также стабильности публичных правоотношений. В то же самое время «баланс» означает равновесие и равноправие сторон в публичных правоотношениях, а не смещение вектора административной защиты в сторону одного из участников таких отношений без достаточных к тому оснований.

Обратное будет противоречить не только балансу частных и публичных интересов, но и принципам добросовестной реализации и защиты своих гражданских прав (п. 3 ст. 1 ГК РФ), недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения (п. 4 ст. 1 ГК РФ) и злоупотребления правом (п. 1 ст. 10 ГК РФ).

Учитывая вышеизложенное, Комиссия, руководствуясь ч. 20 ст. 18.1, п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1.

1. Признать жалобу Заявителя на действия ФГАОУ ВО Первый МГМУ им. И.М. Сеченова Минздрава России (ИНН:7704047505, ОГРН:1027739291580) при проведении Закупки обоснованной в части критериев оценки заявок участников в отношении опыта оказания аналогичных услуг, материально-технических ресурсов, уставного капитала как критерия оценки заявок, в остальной части — необоснованной..
2. Признать в действиях Заказчика нарушения п. 2 ч. 1 ст. 3, п. 13 ч. 10 ст. 4 Закона о закупках.
3. Выдать Заказчику обязательное к исполнению предписание об устранении выявленных нарушений.

Настоящее решение может быть обжаловано в порядке, установленном главой 24 Арбитражного процессуального Кодекса, в Арбитражном суде г. Москвы в течение 3 месяцев с даты его принятия.

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № 077/07/00-4123/2020 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

10.03.2020 г. Москва

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

руководствуясь п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании решения Комиссии от 10.03.2020 по делу № 077/07/00-4123/2020,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

ФГАОУ ВО Первый МГМУ им. И.М. Сеченова Минздрава России (далее - Заказчик) устранить нарушения, допущенные при проведении конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, на право заключения договора на оказание услуг профессиональной уборки внутренних помещений в зданиях ФГАОУ ВО Первый МГМУ им. И.М. Сеченова Минздрава России (Сеченовский Университет) в 2020 году (для субъектов малого и среднего предпринимательства) (реестровый № 31908510279, далее — Закупка), а именно:

1.
 1. Заказчику отменить протоколы, составленные в ходе проведения Закупки.
 2. Заказчику вернуть участникам Закупки ранее поданные заявки с уведомлением каждого участника о прекращении действия данных заявок и о возможности подать новые заявки на участие в Закупке.
 3. Заказчику внести изменения в Документацию с учётом решения Комиссии от 10.03.2020 по делу № 077/07/00-4123/2020.
 4. Заказчику продлить срок приема заявок на участие в Закупке таким образом, чтобы он составлял не менее 8 (Восьми) рабочих дней с момента размещения информации о внесении изменений в Документацию до даты окончания приема заявок.
 5. Заказчику продолжить проведение Закупки в соответствии с требованиями Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ,

услуг отдельными видами юридических лиц», Закупочной документации.

6. Заказчику разместить информацию по исполнению предписания в течение трех дней после выполнения в Единой информационной системе в сфере закупок zakupki.gov.ru.
7. 7. Заказчику исполнить настоящее предписание в срок до 27.05.2020.
8. 8. Заказчику о выполнении настоящего предписания сообщить в адрес Московского УФАС России в срок до 29.05.2020 включительно с приложением подтверждающих документов.

Настоящее предписание может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание:

1. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность.

1.

2. Привлечение к ответственности, предусмотренное законодательством, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.