

ООО «Энергостар»

129366 Москва, ул. Кибальчича, д. 5,
стр. 1

ПАО «МОЭК»

119526, г. Москва, Вернадского
проспект, д. 101, стр. 3

ООО «ППТК»

212357, г. Москва, ул. Верейская, д. 17

АО «Сбербанк-АСТ»

119435, г. Москва, Большой
Саввинский пер., дом 12, стр. 9

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-19091/2020 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

12.11.2020

г. Москва

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

Заместителя председателя Комиссии:

при участии представителей ПАО «МОЭК», ООО «Энергостар» посредством видеоконференцсвязи,

рассмотрев жалобу ООО «Энергостар» (далее также - Заявитель) на действия ПАО «МОЭК» (далее также — Заказчик) при проведении запроса предложений в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, на право заключения договора на оказание услуг по дезинсекции и дератизации для нужд ПАО «МОЭК» (реестровый № 32009614148)(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.

Согласно доводам жалобы Заявитель оспаривает положения Закупочной документации Заказчика.

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

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам настоящей статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов либо в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон о закупках), за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно части 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные

интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам закупок обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном таким органом, действия (бездействие) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в их числе осуществление заказчиком закупки с нарушением требований настоящего Федерального закона и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в единой информационной системе положении о закупке такого заказчика.

Жалоба Заявителя отвечает требованиям пункта 1 части 10 статьи 3 Закона о закупках.

Из доводов жалобы Заявителя следует, что состав работ, указанный в Техническом задании не позволяет определить объем, оказываемых по результатам заключения договора, услуг, Заказчиком неправомерно установлено требование о том, что участник должен располагать квалифицированным персоналом и материально-техническими ресурсами на момент подачи заявки, а также, что Заказчиком установлено неправомерное требование описания организации оказания услуги, несвязанное с определением соответствия ее количественных и качественных характеристик потребностям Заказчика.

На заседании Комиссии установлено следующее.

Согласно пункту 8.3 Технического задания оказание услуг по проведению дератизационных и дезинсекционных мероприятий включает:

- выбор метода борьбы с членистоногими и разработку тактики;
- выполнение инженерно-технических и санитарно-гигиенических дезинсекционных мероприятий;
- доставка грызунов в санэпидучреждения для лабораторных исследований по эпидемическим показаниям.

Пунктом 8.1 Технического задания определен перечень нормативных документов, которым должны соответствовать оказываемые услуги, в частности, СанПиН 3.5.2.1376-03 (дезинсекция).

Пунктом 5.1 СанПиН 3.5.2.1376-03 (дезинсекция) определено, что работа на объекте по проведению дезинсекционных мероприятий включает:

- предварительное санитарно-эпидемиологическое обследование с целью определения наличия членистоногих и их видов, выявления мест локализации и уровня их численности;
- контрольные обследования с целью своевременной регистрации фактов наличия членистоногих, восстановления их численности и степени заселенности ими помещений;
- выбор метода борьбы с членистоногими и разработку тактики;

- выполнение инженерно-технических и санитарно-гигиенических дезинсекционных мероприятий.

Согласно п. 5.3. СанПиН 3.5.2.1376-03 обследования, а также выполнение дезинсекционных мероприятий осуществляются специально выделенным работником объекта либо организацией, осуществляющей деятельность по проведению дезинсекции.

По мнению Заявителя, из Технического задания не следует, состав мероприятий, подлежащих выполнению по результатам проведения Закупки, помимо конкретно поименованных в пункте 8.3 Закупочной документации, например, не следует, что необходимо проводить обследования, что вводит потенциальных участников в заблуждение.

На заседании Комиссии представитель Заказчика пояснил, что Закупочная документация содержит указание на санитарно-эпидемиологические правила, которые предусматривают мероприятия, подлежащие оказанию в рамках оказываемых услуг по результатам Закупки.

Комиссия, принимая во внимание, что в Техническом задании имеется указание на недействующий СанПин (3.5.2.1376-03), соглашается с позицией Заявителя о том, что из Технического задания не следует, что исполнителю необходимо провести обследование.

Так, Комиссия отмечает, что Заказчик должен подробно раскрывать в Закупочной документации состав мероприятий, необходимых к проведению по результатам заключения договора, так как участник закупки соглашается на оказание услуг в соответствии с Техническим заданием, перечень которых Заказчик надлежащим образом должен определить на основании своей потребности. Обратное противоречит пункту 4 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Кроме того, ссылки Заказчика на постановление Главного государственного санитарного врача по г. Москве от 21.08.2001 № 10 «О контроле за проведением дератизационных и дезинсекционных мероприятий» оценивается Комиссией критически в связи с тем, что положениями СанПиН 3.5.2.3472-17, подлежащему применению в настоящем случае, не предусмотрена доставка грызунов в санэпидучреждения для лабораторных исследований по эпидемическим показаниям, а упомянутое постановление регулирует взаимоотношения между юридическими лицами, проводящими соответствующие мероприятия и Центра госсанэпиднадзора в г. Москве.

С учетом изложенного, Комиссия приняла решение о признании обоснованной жалобы Заявителя в указанной части.

Относительно невозможности определения объема оказываемых услуг Комиссией установлено следующее.

Пункт 4 технического задания содержит указание на виды оказываемых услуг – дезинсекционная и дератизационная обработка помещений объектов ПАО «МОЭК», включающая меры по тотальному уничтожению насекомых и грызунов.

В соответствии в пункте 2 Технического задания услуги оказываются исполнителем согласно заявкам заказчика, составленных по форме приложения №

1, отдельно на каждый объем услуг, определяемый соответствующей заявкой, в которой указываются: виды и объемы услуг, место оказания услуг, сроки оказания услуг, контактные данные уполномоченного сотрудника заказчика.

В объем услуг по дезинсекции и дератизации включается вся площадь строений: общепользная и вспомогательная. В перечне объектов, который входит в состав закупочной документации, указана площадь, адрес и тип объекта, подлежащего обработке.

При таких обстоятельствах, учитывая, что услуги оказываются по заявкам Заказчика по единичным расценкам, Комиссия приходит к выводу, что на момент формирования документации не представляется возможным определить конкретный объем, оказываемых услуг, при этом в Закупочной документации имеется указание на площадь, адрес и тип объекта, подлежащего обработке.

На основании изложенного, Комиссия приняла решение о признании необоснованным довод жалобы Заявителя в рассматриваемой части.

Согласно п. 8.2. раздела 8 Документации установлены требования к Участникам Запроса предложений, в частности:

3. Наличие материально-технических ресурсов, достаточных для оказания услуг, а именно:

3.1. Аэрозольный генератор холодного тумана – не менее 5 единиц.

4. Наличие сотрудников для оказания услуг не менее 15 чел., а именно:

4.1. Врач-дезинфектолог – не менее 5 чел.;

4.2. Дезинфектор – не менее 10 чел.

Заявитель в жалобе указывает, что указанное оборудование и специалисты предоставляются в рамках дезинфекции, проведение которой техническим заданием не установлено. При этом формой заявки требуется согласие на выполнение работ в соответствии с разделом 8 Документации, что вводит участников в заблуждение относительно необходимости выполнения указанных работ. Кроме того, дезинфекционные работы сами по себе не являются медицинским вмешательством и медицинской услугой, однако они включены в понятие «медицинская деятельность», а значит, с учетом привлечения врачей-дезинфектологов, для их выполнения необходима лицензия на осуществление медицинской деятельности. Вместе с тем, исходя из технического задания Документации, не представляется возможным установить, в каких целях необходимы врачи и дезинфекторы в таком количестве.

При этом отсутствие у участника на момент подачи заявки соответствующего квалифицированного персонала и МТР не влияет на возможность надлежащего исполнения таким участником обязательств по договору, заключаемому по результатам торгов, поскольку такие ресурсы могут быть привлечены участником закупки после подведения итогов закупки, в случае признания такого участника победителем закупки, а, напротив, налагает дополнительные финансовые обязательства на участника закупки для целей принятия участия в закупке.

На заседании Комиссии представитель Заказчика указал, что при осуществлении дезинфекционной деятельности юридические лица независимо от организационно-правовых форм и форм собственности должны иметь лицензию на медицинскую деятельность по «дезинфектологии» и иметь в своем штате специалистов с необходимым медицинским образованием (определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 15.01.2018 № 309-КГ17-12073 по делу № А60-27966/2016, письмо Роспотребнадзора от 12.02.2018 № 01/1840-2018-32 «О требованиях к выполнению работ по дезинфекции, дезинсекции и дератизации»), в связи с чем требование о наличии квалифицированного персонала закономерно и обосновано.

Комиссия отмечает, что согласно письму ФАС России от 18.05.2020 № АД/41037/20 при осуществлении дезинфекционной деятельности (в целях обеспечения дезинфекции, дезинсекции, дератизации) вне рамок оказания медицинской помощи необходимость получения лицензии на осуществление медицинской деятельности отсутствует.

Более того, согласно ГОСТ Р 56994-2016 «Дезинфектология и дезинфекционная деятельность. Термины и определения» под дезинфекционной деятельностью понимается деятельность, связанная с разработкой, испытанием, производством, хранением, транспортированием, реализацией, применением и утилизацией средств, оборудования, материалов для стерилизации, дезинфекции, дезинсекции, дератизации и контроля за их эффективностью и безопасным применением. Следовательно, утверждение Заказчика о том, что дезинсекция и дератизация относятся к группе дезинфектологии не соответствует действительности, а равно то, что к услугам по дезинсекции и дератизации применимы положения нормативных актов в области дезинфекции.

При этом Заказчиком не приведено обоснований, какие положения Технического задания предусматривают оказание услуг из области дезинфектологии.

В этой связи доводы Заказчика представляются несостоятельными.

Кроме того, Комиссия отмечает следующее.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Предоставленное законом Заказчику право на самостоятельное определение критериев допуска заявок к участию в закупочной процедуре направлено на предоставление ему возможности выбора потенциального контрагента, наиболее полно отвечающего предъявляемым требованиям, а потому способного в наиболее короткие сроки обеспечить заказчика необходимыми ему качественными товарами, работами или услугами. В то же самое время, такое право заказчика не является безусловным и безграничным и оканчивается тогда, когда вместо выбора наилучшего контрагента по объективным показателям такое право используется для целей искусственного сокращения количества участников закупки.

Вместе с тем заказчик не учитывает, что подобного рода требования не могут быть

установлены без соблюдения баланса частных интересов заказчика и публичных интересов, расширения количества участников торгов, предотвращения различных злоупотреблений и недопущения ограничения конкуренции на торгах, что установлено законодательством о защите конкуренции, в том числе Законом о закупках. При этом, рассматривая установленные в закупочной документации требования, признать их соответствующими указанным принципам закупочной деятельности не представляется возможным.

Установление данных требования в качестве допуска к дальнейшему участию в процедуре влечет за собой нарушение принципа равноправия и отсутствия необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки. Наличие у Заказчика права по самостоятельному определению требований к участнику закупочной процедуры, не означает, что реализация данного права может осуществляться произвольно. Следовательно, требования должны устанавливаться Заказчиком таким образом, при котором обеспечиваются равные возможности (условия) для принятия участия в процедуре.

В пункте 6 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», утвержденного 16.05.2018 Президиумом Верховного Суда Российской Федерации разъяснено, что уменьшение числа участников закупки в результате предъявления к ним требований само по себе не является нарушением принципа равноправия, если такие требования предоставляют заказчику дополнительные гарантии выполнения победителем закупки своих обязательств и не направлены на установление преимуществ отдельным лицам либо на необоснованное ограничение конкуренции.

В свою очередь, обоснованность ограничения конкуренции посредством установления спорных требований в документации должна быть доказана со стороны заказчика, как равно и невозможность проведения закупки без предъявления соответствующего требования непосредственно к участнику закупки.

Как отмечено в постановлении Арбитражного суда Московского округа от 17.09.2015 по делу № А40-195614/14, 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.

В настоящем случае каких-либо доказательств наличия у заказчика объективной необходимости в установлении таких требования последним не доказана.

Вместе с тем, оценивая спорное требование, следует признать, что критериям объективности и нормативности оно не соответствует.

При этом сам по себе предмет закупки не может являться отступлением от установленных пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках запретов. Исходя из предусмотренного статьей 1 ГК РФ принципа равенства участников гражданских правоотношений, статус заказчика, сфера его деятельности, а равно особенности предмета закупки не могут обуславливать введение ограничивающих конкуренцию требований. На основании изложенного, Комиссия Управления соглашается с доводами заявителя о наличии в действиях заказчика нарушения

пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках.

Отказ упомянутых лиц от предоставления испрашиваемых Заказчиком документов будет являться непреодолимым препятствием для участника закупки в подаче заявки, поскольку, как уже было упомянуто ранее, отсутствие таких документов является основанием к отклонению заявки участника закупки.

Названное требование может являться оценочным (с приданием ему большего веса в присваиваемых баллах) либо предъявляться к исполнителю контракта, поскольку обратное приведет к необоснованному исключению из числа участников закупки лиц, способных исполнить взятые на себя обязательства по контракту, но лишенные возможности представить требуемые документы именно на этапе подачи заявок.

При этом, следует отметить, что желание Заказчика в выборе надежного поставщика не может обуславливать правомерность установления заказчиком спорного требования в закупочной документации на стадии подачи и рассмотрения заявок.

В связи с чем антимонопольный орган полагает избыточным установление такого требования как по его содержанию, так и по порядку его реализации, поскольку заказчик в документации указал на необходимость предоставления спорных документов непосредственно на этапе подачи заявок.

На основании изложенного, Комиссия Управления, приняла решение о признании жалобы Заявителя обоснованной в рассматриваемой части, а в действиях заказчика усматривается нарушение требований пункта 2 части 1 статьи 3, пункта 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Закупочной документацией установлено, что в форме заявки требуется предоставить:

1. Описание подходов к выполнению работ/оказанию услуг.

2. Записку по организации выполнения работ /оказания услуг

- описание организационной схемы (структуры) управления работами;

- описание стандарта управления работами;

- описание подходов к организации материально-технического и информационно-технического обеспечения работ;

- другое.

3. Записка по управлению качеством.

- описание существующей в фирме системы обеспечения качества;

- предложения по контролю качества при оказании услуг, структуру служб контроля качества;

- список персонала, ответственного за контроль оказания услуг, с описанием функций его деятельности.

Согласно п. 2.6.6. Документации по результатам анализа Заявок и проверки информации об Участниках, проведенных Организатором, Комиссия вправе отклонить Заявку в следующих случаях:

- несоответствия предложенного Участником товара, работы, услуги, являющихся предметом закупки требованиям Документации к таким товарам, работам, услугам, в том числе по количественным показателям (количество, объем) товара, работ, услуг, сроки поставки, выполнения работ, оказания услуг) (раздел 8 Документации).

Заявитель ссылается на то, что Закупочной документацией не установлены измеряемые показатели, которые будут учитываться при принятии решения о соответствии либо несоответствии описания предложенной участником услуги потребностям Заказчика. Также не ясно, что означает пункт «другое».

В соответствии с пунктом 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о конкурентной закупке должны быть указаны требования к безопасности, качеству, техническим характеристикам, функциональным характеристикам (потребительским свойствам) услуги, установленные заказчиком, иные требования, связанные с определением соответствия оказываемой услуги потребностям заказчика.

Установление такого требования и применение его при рассмотрении заявок участников ограничивает конкуренцию, поскольку предоставляет преимущество тем участникам, которые вместо конкуренции по объективным показателям конкурируют по видам и правильности описываемых услуг, подлежащих субъективной оценке комиссией Заказчика.

Комиссия считает, что данный критерий допуска заявки напрямую зависит от формы, в которой представлено предложение, а не от его содержания. При этом приоритет формы над содержанием недопустим при проведении закупок и не соответствуют не только балансу частных и публичных интересов (на необходимость соблюдения которого указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29.03.2011 № 2-П) и принципу стабильности публичных правоотношений, а также принципу добросовестной реализации прав и законных интересов (часть 3 статьи 1 ГК РФ), недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения (часть 4 статьи 1 ГК РФ), недопустимости злоупотребления правом (часть 1 статьи 10 ГК РФ).

Учитывая изложенное, требование к детальному описанию участниками услуги, не связанное с определением соответствия ее количественных и качественных характеристик потребностям заказчика, нарушает пункт 3 части 10 статьи 4 Закона о закупках и фактически направлено на создание неравных условий для участников закупки, так как оставляет разрешение вопроса о допуске той или иной заявки к участию в закупке на исключительное субъективное усмотрение Заказчика.

На основании изложенного, Комиссия приняла решение о признании обоснованным довод жалобы Заявителя в указанной части.

С учетом изложенного и руководствуясь ч. 20 ст. 18.1, ст. 23 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Энергостар» (ИНН: 7717547255) на действия ПАО «МОЭК» (ИНН: 7720518494) при проведении Закупки частично обоснованной.

2. Признать в действиях Заказчика нарушение пункта 2 части 1 статьи 3, пунктов 1, 3, 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

3. Выдать Заказчику обязательное к исполнению предписание.

1.

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

ООО «Энергостар»

129366 Москва, ул. Кибальчича, д. 5,
стр. 1

ПАО «МОЭК»

119526, г. Москва, Вернадского
проспект, д. 101, стр. 3

ООО «ППТК»

121357, г. Москва, ул. Верейская, д. 17

АО «Сбербанк-АСТ»

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № 077/07/00-19091/2020 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

12.11.2020

г. Москва

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

Заместителя председателя Комиссии:

руководствуясь п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании решения Комиссии от 12.11.2020 по делу № 077/07/00-19091/2020,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

ПАО «МОЭК» (далее - Заказчик) устранить нарушения, допущенные при проведении запроса предложений в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, на право заключения договора на оказание услуг по дезинсекции и дератизации для нужд ПАО «МОЭК» (реестровый № 32009614148)(далее — Закупка) :

1. Заказчику отменить протоколы, составленные при проведении 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 Закупки.
3. Заказчику внести изменения в Закупочную документацию с учётом решения Комиссии от 12.11.2020 по делу № 077/07/00-19091/2020.
4. Заказчику продлить срок приема заявок на участие в Закупке таким образом,

чтобы он составлял не менее половины срока отведенного на подачу заявок на участие такой закупке с момента размещения информации о внесении изменений в Конкурсную документацию до даты окончания приема заявок.

5. Заказчику завершить 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», Положения о закупках, Конкурсной документации.

6. Заказчику разместить информацию о каждом действии по исполнению предписания в течение трех дней после выполнения пункта в Единой информационной системе в сфере закупок zakupki.gov.ru (далее — ЕИС)

7. Заказчику исполнить настоящее предписание в срок **до 21.12.2020**.

8. Заказчику о выполнении настоящего предписания сообщить в адрес Московского УФАС России в срок **до 23.12.2020** 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.

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