

1. Муниципальное предприятие городского округа Тольятти «Инвентаризатор»
(МП «Инвентаризатор»)

ул. Карла Маркса, д. 25А, г. Тольятти, Самарская обл., 445019

2. Акционерное общество «Главное управление обустройства войск»
(АО «ГУОВ»)

пр-кт Комсомольский, д. 18, стр. 3, Москва, 119021

3. ЗАО «Оборонторг»

ул. Тестовская, д. 10, эт. 25, Москва, 123317

РЕШЕНИЕ

по делу № 1-00-1853/77-17 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

14.08.2017 Москва

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

в присутствии представителей:

АО «ГУОВ»

в отсутствие:

МП «Инвентаризатор», ЗАО «Оборонторг» (уведомлены надлежащим образом
письмом Московского УФАС России от 07.08.2017 № ИШ/39385/17),

рассмотрев жалобу МП «Инвентаризатор» (далее - Заявитель) на действия
заказчика - АО «ГУОВ» (далее - Заказчик) при проведении открытых запросов
предложений в электронной форме на право заключения договоров на оказание
услуг по выполнению технической инвентаризации и кадастровых работ здания по
объектам: «Строительство жилой застройки на 3 648 квартир» по адресу: г.
Москва, Хорошевское шоссе, вл. 38, корп. 4, 8, 13; «Строительство жилой застройки
на 5 856 квартир», по адресу: г. Москва, муниципальное образование Ховрино, ул.
Левобережная, вл. 4, 4А, корпуса 1, 3, 4, 12, 13, 15, 16 (реестровые №№ 31705306332,
31705306327) (далее - Закупки), в соответствии со статьей 18.1 Федерального
закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите
конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В адрес Московского УФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении Закупки.

По мнению Заявителя, нарушение со стороны Заказчика выразилось в следующем:

1.
 1. неправомерном отклонении заявок Заявителя от участия в Закупках;
 2. установлении неправомерного порядка оценки участников Закупок.

Заказчик против удовлетворения жалобы возражал, представил документы по оспариваемой процедуре.

Жалоба рассмотрена по правилам статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

АО «ГУОВ» отнесено к числу заказчиков со специальной правосубъектностью, к закупочной деятельности которых применяются требования Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон 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 статьи 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 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, 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.

Положение о закупке товаров, работ, услуг Заказчика в редакции, действующей на момент объявления закупки (далее — Положение о закупках), размещено в Единой информационной системы в сфере закупок на www.zakupki.gov.ru (далее - ЕИС).

Извещения о проведении Закупок опубликованы в ЕИС 08.07.2017. Согласно извещениям о проведении Закупок, дата окончания приема заявок - 20.07.2017, дата подведения итогов - 27.07.2017.

Из протоколов рассмотрения заявок от 27.07.2017 №№ 31705306332-П2, 31705306327-П2 следует, что заявки Заявителя отклонены от участия в Закупках в связи с их несоответствием требованиям, установленным Заказчиком к составу заявки в п. 9.1.3.2 Закупочной документации по причине непредставления документов и сведений, обязательных согласно разделу II «Информационная карта открытого запроса предложений», полностью или частично, а также представление документов в редакции, утратившей силу, либо наличия в таких документах недостоверных сведений об участнике закупочной процедуры, а также о соисполнителях (субподрядчиках, субпоставщиках) в случае их наличия в заявке участника закупочной процедуры (если требования к предоставлению документов о соисполнителях (субподрядчиках, субпоставщиках) были установлены в закупочной документации); представления недостоверных и противоречивых сведений, сведений, несоответствующих требованиям закупочной документации (Объем финансовых ресурсов не соответствует бухгалтерской отчетности).

Комиссия, изучив предоставленные документы и сведения, установила следующее.

1) По мнению Заявителя, Заказчиком неправомерно осуществлено отклонение заявок Заявителя от участия в Закупках.

Согласно пунктам 2 и 9 части 10 статьи 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.

Следовательно, за Заказчиком закреплена обязанность по указанию в составе Закупочной документации требований к составу заявки на участие в Закупках и требования к участникам закупки, а также перечень документов представляемых в подтверждение таких требований.

В силу подпункта 5 пункта 2.3 Информационной карты Закупочной документации Заказчиком установлено дополнительное требование к участникам Закупки:

- наличие соответствующих финансовых ресурсов (наличие денежных средств на счетах, денежных средств отраженных по данным бухгалтерской отчетности и т.п.), при этом ежегодная выручка компании на протяжении 2-х предшествующих лет должна составлять не менее 50% начальной (максимальной) цены договора, заключаемого по результатам закупочной процедуры (1 128 071,75 рублей по закупочной процедуре № 31705306332; 2 979 226 рублей по закупочной процедуре № 31705306327).

Вместе с тем, подпунктом 3 пункта 2.4 Информационной карты Закупочной документации установлен перечень документов, подтверждающих соответствие участника закупочной процедуры требованиям, установленным Заказчиком, в том числе:

-копии форм № 1 «Бухгалтерский баланс» и форм № 2 «Отчет о прибылях и убытках» за 2015 и 2016 годы с отметками налогового органа.

Таким образом, участник Закупок должен представить в составе заявок документы и сведения, установленные подпунктом 3 пункта 2.4 Информационной карты Закупочной документации, в подтверждение подпункта 5 пункта 2.3 Информационной карты Закупочной документации.

На основании пункта 9.1.3.2 Закупочной документации при рассмотрении заявок на участие в запросе предложений участник закупочной процедуры не допускается закупочной комиссией к участию в запросе предложений в случае:

-несоответствие заявки требованиям, установленным Заказчиком по составу, в том числе представления недостоверных и противоречивых сведений, сведений, несоответствующих требованиям закупочной документации.

Из указанного пункта Закупочной документации следует, что в случае непредоставления участником Закупки в составе заявок документов, установленных Заказчиком подпунктом 3 пункта 2.4 Информационной карты Закупочной документации, заявки такого участника Закупок отклоняются Заказчиком от участия в Закупке.

Изучив представленные на заседание документы и сведения, Комиссия установила следующее.

В составе заявок на участие в Закупках Заявителем представлен Бухгалтерский баланс по состоянию на 31.12.2015 и на 31.12.2016 и отчеты о финансовых результатах за январь-декабрь 2015 года и за январь-декабрь 2016 года, согласно которым выручка предприятия за 2015 год составила 22 289 тыс. рублей, за 2016 - 20 906 тыс. рублей.

Таким образом, Заявителем представлены документы, установленные подпунктом

3 пункта 2.4 Информационной карты Закупочной документации.

На основании изложенного, из представленных Заявителем документов, обязательных в составе заявки в качестве подтверждения соответствия требованию подпункта 5 пункта 2.3 Информационной карты Закупочной документации, следует, что участник соответствует указанному требованию, необходимого для допуска к участию в Закупках.

Вместе с тем, в ходе заседания Заказчик пояснил, что в составе заявок Заявителем также представлена форма 5 «Объем финансовых ресурсов (ежегодная выручка за 2015, 2016 годы)», в соответствии с которой выручка Заявителя за 2015 год составила 20 906 тыс. рублей, за 2016 - 22 289 тыс. рублей, что свидетельствует о предоставлении Заявителем противоречивых сведений в отношении выручки за 2015-2016 гг.

Однако данный довод Заказчика отклоняется Комиссией, поскольку из анализа положений Закупочной документации не представляется возможным сделать вывод о том, что предоставление формы 5 «Объем финансовых ресурсов (ежегодная выручка за 2015, 2016 годы)» является обязательным для участников Закупки при формировании и подаче заявок на участие в Закупках.

Также, Заказчиком на заседании Комиссии не представлено доказательств обязательности предоставления формы 5 «Объем финансовых ресурсов (ежегодная выручка за 2015, 2016 годы)» участниками Закупок в составе заявок на участие в Закупках.

Кроме того, из представленных Заявителем документов (баланс по состоянию на 31.12.2015 и на 31.12.2016 и отчеты о финансовых результатах за январь-декабрь 2015 года и за январь-декабрь 2016 года) следует, что сведения относительно выручки участника за 2015-2016 гг., указанные в форме 5 Заявителя, могут являться следствием допущенной технической ошибки при заполнении данной формы.

Согласно части 1 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации не допускается злоупотребление правом.

Между тем из материалов дела усматривается, что Заказчик при проведении данных Закупок фактически был осведомлен относительно финансовых показателей Заявителя из представленных последним отчетных документов, заверенных и полученных надлежащим образом, возражении к которым у Заказчика не было.

Однако заявки Заявителя были отклонены по основаниям предоставления сведений, формально не соответствующих необязательным требованиям Закупочной документации.

Таким образом, отклонение заявок Заявителя от участия в Закупках не соответствует как требованиям Закона о закупках, так и общим принципам Гражданского законодательства.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципами, в том числе:

-равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных

ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Также, согласно части 6 статьи 3 Закона о закупках не допускается предъявлять к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора требования и осуществлять оценку и сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о закупке. Требования, предъявляемые к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора, критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, установленные заказчиком, применяются в равной степени ко всем участникам закупки, к предлагаемым ими товарам, работам, услугам, к условиям исполнения договора.

На основании вышеизложенного, Комиссия установила неправомерность отклонения заявок Заявителя от участия в Закупках на основании пункта 9.1.3.2 Закупочной документации и усматривает в действиях Заказчика нарушение пункта 2 части 1 и части 6 статьи 3 Закона о закупках.

Таким образом, Комиссия приняла решение признать довод жалобы Заявителя в части неправомерного отклонения заявок на участие в Закупках обоснованным.

2) Заявитель указывает на установление Заказчиком неправомерного порядка оценки участников Закупки в Закупочной документации.

В соответствии с пунктами 12 и 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;
- порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

Таким образом, Заказчик должен установить в Закупочной документации критерии и порядок оценки заявок участников Закупок, в соответствии с которым Заказчик осуществляет оценку заявок участников закупочной процедуры.

Согласно пункту 2.13 Информационной карты Закупочной документации при оценке заявок применяются следующие критерии и их значимость:

1. Цена договора - 25%;
2. Собственный опыт по выполнению аналогичных договоров за 2015, 2016 годы - 15%;
3. Объем финансовых ресурсов (ежегодная выручка за 2015-2016 годы) – 5 %
4. Трудовые ресурсы (количество и квалификация) – 25%;
5. Обеспеченность материально-техническими ресурсами и технологическим оборудованием – 30%.

Вместе с тем, пунктом 19.8 Закупочной документации установлено, что оценка и сопоставление заявок на участие в запросе предложений осуществляется с использованием рейтингового метода, учитывая следующее:

1) присвоение рейтинговых мест осуществляется по каждому критерию отдельно по мере убывания выгоды предложений;

2) первое рейтинговое место присваивается лучшему показателю по критерию, последнее – худшему. Максимальное количество рейтинговых мест равно количеству оцениваемых заявок на участие в запросе предложений. В случае равенства показателей по критерию заявкам на участие в запросе предложений присваиваются одинаковые рейтинговые места, при этом количество рейтинговых мест соответственно уменьшается;

3) итоговое рейтинговое значение участника запросе предложений рассчитывается после суммирования рейтинговых мест, набранных таким участником по каждому из критериев с учетом их значимости, по следующей формуле:

$$Q = A * B + C * D,$$

$$\text{где: } C * D = C1 * D1 + C2 * D2 + \dots + Cn * Dn,$$

$$\text{при этом: } A + C1 + C2 + \dots + Cn = 100 \%,$$

где:

Q – итоговое рейтинговое значение участника запроса предложений;

A – значимость ценового критерия «Цена договора, цена единицы продукции»;

B – рейтинговое место участника запроса предложений по ценовому критерию;

C1, ..., Cn – значимость каждого неценового критерия установленного закупочной документацией.

D1, ..., Dn – рейтинговое место участника запроса предложений по неценовым критериям;

n – количество неценовых критериев.

Таким образом, Заказчик осуществляет оценку заявок участников по всем критериям в соответствии с порядком, указанным в 19.8 Закупочной документации.

Комиссия, в ходе изучения вышеуказанного порядка оценки установила, что спорный критерий не содержит методики и порядок начисления конкретных баллов, следовательно, одно и то же предложение от разных участников может быть оценено разным количеством баллов.

Ранее названный критерий оценивается субъективно членами комиссии, баллы присваиваются в зависимости от предпочтительности, что недопустимо.

В утвержденном порядке оценки отсутствуют сведения, относительно конкретного объема сведений, подлежащих включению в состав заявки для получения того или иного балла, а также какое предложение будет учтено в качестве лучшего предложения.

Следовательно, данный порядок оценки не позволяет пропорционально просчитать

предложения участников и присваиваемые заявкам участников Закупок баллы, а также объективно определить правомерность выбора победителя.

Согласно части 6 статьи 3 Закона о закупках не допускается предъявлять к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора требования и осуществлять оценку и сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о закупке. Требования, предъявляемые к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора, критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, установленные заказчиком, применяются в равной степени ко всем участникам закупки, к предлагаемым ими товарам, работам, услугам, к условиям исполнения договора.

В соответствии с пунктами 1, 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются следующими принципами, в том числе: информационная открытость закупки, равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупок.

Таким образом, порядок оценки заявок, утвержденный в составе Закупочной документации, не позволяет определить порядок начисления баллов по всем критериям, что не позволяет участникам получить достоверную информацию о порядке присвоения баллов поданным заявкам и правомерность определения победителя, а также не обеспечивает равные права и возможности для участников закупки и равные условия для участия в торгах.

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

В целях применения пункта 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках, 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 (заказчика) в целях определения победителя проводимой закупки.

Предоставленное заказчику право самостоятельно определять критерии и порядок оценки и сопоставления заявок не освобождают его от обязанности при формировании конкурсной документации соблюдать иные требования действующего законодательства.

Поэтому буквальное отсутствие указания на необходимость установления в закупочной документации порядка расчета баллов не свидетельствует о том, что такие правила не должны разрабатываться и применяться заказчиком. Они необходимы для определения порядка оценки заявок на участие в закупочных процедурах в зависимости от видов товаров, работ, услуг для оценки и сопоставления заявок, осуществляемых в целях выявления лучших условий исполнения договора.

На основании вышеизложенного, Комиссия усматривает в действиях Заказчика нарушение пунктов 1, 2 части 1 и части 6 статьи 3, пункта 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках и решила признать вышеуказанный довод жалобы Заявителя обоснованным.

Комиссия, руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу Заявителя на действия Заказчика при проведении Конкурса обоснованной.
2. Признать в действиях Заказчика нарушение пунктов 1, 2 части 1 и части 6 статьи 3, пункта 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках.
3. Выдать Заказчику обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений.

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

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № 1-00-1853/77-17 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

14.08.2017 Москва

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

руководствуясь пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании решения Комиссии от 14.08.2017 по делу № 1-00-1853/77-17,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

АО «ГУОВ» (далее - Заказчик) устранить нарушения, допущенные при проведении открытых запросов предложений в электронной форме на право заключения договоров на оказание услуг по выполнению технической инвентаризации и кадастровых работ здания по объектам: «Строительство жилой застройки на 3 648 квартир» по адресу: г. Москва, Хорошевское шоссе, вл. 38, корп. 4, 8, 13;

«Строительство жилой застройки на 5 856 квартир», по адресу: г. Москва, муниципальное образование Ховрино, ул. Левобережная, вл. 4, 4А, корпуса 1, 3, 4, 12, 13, 15, 16 (реестровые №№ 31705306332, 31705306327) (далее - Закупки), а именно:

1.

1. Заказчику отменить все протоколы, составленные в ходе проведения Закупок.
2. Заказчику вернуть всем участникам ранее поданные заявки на участие в Закупках с указанием о возможности повторной подачи заявки.
3. Заказчику внести изменения в Закупочную документацию с учетом решения Комиссии от 14.08.2017 по делу № 1-00-1853/77-17.
4. Заказчику продлить срок приема заявок на участие в Закупках таким образом, чтобы он составлял не менее семи дней с момента размещения информации о внесении изменений в Закупочную документацию до даты окончания приема заявок.
5. Заказчику разместить информацию о вышеуказанных изменениях в Единой информационной системе в сфере закупок zakupki.gov.ru (далее — ЕИС).
6. Заказчику разместить в ЕИС информацию о новой дате окончания срока подачи заявок на участие в Закупках, новой дате рассмотрения заявок на участие в Закупках и подведения итогов Закупок.
7. Заказчику исполнить настоящее предписание в срок до 15.09.2017.
8. Заказчику о выполнении настоящего предписания сообщить в адрес Московского УФАС России в срок до 22.09.2017 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 статьей 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.

