

РЕШЕНИЕ

по делу № 1-00-82/77-19 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

21.01.2019 г. Москва

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

при участии:

исполнительного директора АНО «КОЦ «Зазеркалье» - <...> (согласно протоколу от 01.06.2018 № 20),

от Администрации МО Ховрино — <...> (по доверенности от 18.01.2019 № Д-8/19),
<...> (по доверенности от 18.01.2019 № Д-9/19),

рассмотрев жалобу АНО «КОЦ «Зазеркалье» (далее - Заявитель) на действия Администрации МО Ховрино (далее - Организатор торгов) при проведении конкурса на право заключения на безвозмездной основе договора на реализацию социальной программы (проекта) по организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства в нежилом помещении, находящемся в безвозмездном пользовании администрации муниципального округа Ховрино, расположенном по адресу: 125475, г. Москва, ул. Петрозаводская, д.28, корп. 1 (далее — Конкурс) в соответствии со ст. 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 Организатора торгов при проведении Конкурса.

Заявитель не согласен с оценкой заявок, проведенной Организатором Конкурса в рамках протокола от 28.12.2018, ссылаясь на отсутствие в составе конкурсной документации на право заключения на безвозмездной основе договора на реализацию социальной программы (проекта) по организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства с использованием нежилого помещения, находящемся в безвозмездном пользовании администрации муниципального округа Ховрино, расположенном по адресу: 125475, г. Москва, ул. Петрозаводская, д. 28, корп. 1, общей площадью 249,8 кв.м (далее - Документация) прозрачного порядка оценки и сопоставления заявок.

Поскольку федеральным законодательством предусмотрена возможность обращения в антимонопольный орган с жалобой на действия (бездействие) организатора торгов при проведении торгов, а также установлен порядок рассмотрения таких жалоб, жалоба Заявителя принята и рассмотрена управлением по существу.

В соответствии с п. 4.2 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган рассматривает жалобы на нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов, продажи государственного или муниципального имущества.

Порядок рассмотрения жалоб, поданных при проведении обязательных торгов, установлен ст. 18.1 Закона о защите конкуренции.

Организатор торгов с доводами жалобы не согласился, представив письменные возражения.

В соответствии с Законом города Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве», Законом города Москвы от 25.10.2006 № 53 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства», Законом города Москвы от 11.07.2012 № 39 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы», 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 утратившими силу правовых актов (отдельных положений правовых актов) Правительства Москвы», руководствуясь решением Совета депутатов муниципального округа Ховрино от 24.02.2015 № 2.9 «Об утверждении Порядка организации и проведения в муниципальном округе Ховрино 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», решением Совета депутатов муниципального округа Ховрино от 06.11.2018 № 9.9 «О согласовании нежилого помещения, находящегося в безвозмездном пользовании администрации муниципального округа Ховрино, для организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства» администрацией муниципального округа Ховрино 09.11.2019 на официальном сайте администрации МО Ховрино (municipalhovrino.ru) размещено извещение о проведении Конкурса.

28.12.2018 была произведен анализ и сопоставление заявок, результат которой оформлен протоколом и размещен 29.12.2018 года на сайте администрации.

Комиссия, рассмотрев представленные возражения Организатора, а также оценив всю представленную информацию в ее совокупности и взаимной связи, приходит к выводу об обоснованности жалобы Заявителя по следующим основаниям.

Согласно результатам анализа и сопоставление заявок на участие в Конкурсе организации Благотворительный Фонд «Созвездие детских талантов» присвоен номер один и она рекомендована в качестве победителя конкурса.

Согласно письменным возражениям Организатора торгов для организационно-распорядительных мероприятий Конкурса создана конкурсная комиссия, численность и персональный состав Комиссии утвержден постановлением администрации муниципального округа Ховрино от 09.11.2018 года «МХ-9-274/18.

Согласно п. 4.3 типового порядка в состав комиссии входят 8 членов комиссии: представители Организатора торгов, депутаты Совета депутатов муниципального округа, представители префектуры административного округа города Москвы, а также иные представители уполномоченных органов исполнительной власти города Москвы и независимые эксперты.

Приложением 2 к Документации определены требования к программе (установлено 4 показателя). Комиссией Организатора торгов для проведения анализа и сопоставления заявок определен порядок об оценке заявок по бальной системе. Каждый член комиссии исходя из взаимного сопоставления показателей проектов социальных программ (проектов) участников определял соответствующий балл по каждому из показателей при рассмотрении программы каждого участника. На заседании комиссии по анализу и сопоставлению заявок участников присутствовало 8 членов комиссии, следовательно максимально 80 баллов – минимально 0 баллов.

При этом на заседании Комиссии установлено, что порядок рассмотрения конкурсных заявок ни в Документации, ни в Извещении не размещен, что не опровергнуто представителями Организатора.

В этой связи Комиссия отмечает следующее.

В целях расширения возможностей участия юридических и физических лиц в Конкурсе и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности, 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 проводимого Конкурса.

В этой связи в Документации должны быть раскрыты сведения о порядке формирования и подачи заявок, разрешения вопроса об их соответствии Документации и отклонения таких заявок, порядке определения победителя Конкурса (с указанием всех осуществляемых организатором торгов в этих целях действий, включая сведения о порядке присвоения заявкам балльных оценок в случае их сопоставления по набранным баллам), а также о порядке заключения договоров по результатам проведенного Конкурса.

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. Отсутствие названных критериев и порядка расчета баллов может привести к злоупотреблениям со стороны организаторов торгов, поскольку определение победителя может быть основано

на его субъективном усмотрении.

Критерии начисления баллов, а также вес (ценность) в баллах каждой разновидности документов 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 подведении их итогов. Необходимость полного раскрытия информации о торгах следует как из п. 2 ст. 448 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) с учетом положения о равенстве всеобщего доступа к открытым торгам, так и из недопустимости ограничения конкуренции (п. 1 ст. 10 ГК РФ).

Обратное же приведет к бесконтрольному усмотрению Организатора процедуры при оценке поданных заявок, поскольку критерии оценки таких 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 настоящем же случае, какое-либо указание на перечень критериев оценки и сопоставления заявок применительно к конкретной процедуре, а также необходимых к представлению документов в целях получения максимально возможного количества баллов по этим критериям, равно как и на диапазон возможных к присвоению баллов в документации отсутствует и детально не определен, какие именно параметры будут учитываться Организатором при оценке заявок по данным критериям, в документации также не раскрыто.

Также, Документация в спорной части не содержит указания на порядок присвоения баллов по названным критериям. Более того, упомянутая документация вообще не содержит указания на присвоение каких-либо баллов по указанным критериям, оставляя выбор способа непосредственной оценки заявок исключительно на субъективное усмотрение членов комиссии организатора закупки. Указанное обстоятельство, в свою очередь, лишает участников Конкурса возможности получить информацию о причинах такого начисления баллов и, при несогласии с решением организатора этого Конкурса, оспорить его действия в установленном порядке, а у контролирующего органа, в свою очередь, отсутствует возможность проверить объективность начисления баллов и правильность определения победителя торгов.

Комиссия отмечает, что основными целями Конкурса является, в том числе, расширение возможностей участия юридических и физических лиц и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Однако действия Организатора в настоящем случае указанным целям и не соответствовали.

Так, отсутствие сведений о порядке присвоения и начисления баллов по всем перечисленным в Документации критериям объективно приводит к нарушению принципа информационной открытости, поскольку лишает ее участников

существенной информации о порядке проведения Конкурса, что, в свою очередь, ведет к нарушению принципа равенства участников гражданских правоотношений (ч. 1 ст. 1 ГК РФ) и оставляет разрешение данного вопроса исключительно на субъективное усмотрение организатора торгов.

Однако отсутствие сведений относительно того, какие конкретно параметры оцениваются Организатором по всем критериям и составляющих их показателях, не позволяет участникам формулировать либо корректировать свои заявки в указанной части в сторону потребностей Организатора с тем, чтобы повысить предпочтительность этих заявок.

Данное обстоятельство, в свою очередь, ведет к недостижению таких целей процедуры, как расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности.

Кроме того, отсутствие названных сведений оставляет оценку заявок и выбор победителя закупки на субъективное усмотрение организатора торгов, что влечет за собой не только нарушение принципов равноправия и справедливости (ч. 1 ст. 3 Закона о закупках), но и принципа недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения (ч. 4 ст. 1 ГК РФ) и злоупотребления правом (ч. 1 ст. 10 ГК РФ).

Также следует отметить, что действующим законодательством не определен исчерпывающий перечень критериев, подлежащих оценке при рассмотрении и сопоставлении заявок, что свидетельствует о том, что выбор таких критериев является усмотрением самого организатора закупочной процедуры в зависимости от его потребностей, однако такой выбор не должен становиться способом произвольного и безосновательного начисления поданным заявкам баллов с тем, чтобы обеспечить победу конкретному участнику Конкурса.

Обратное приведет к нарушению принципа равенства участников гражданских правоотношений (ч. 1 ст. 1 ГК РФ), недопустимости злоупотребления правом (ч. 1 ст. 10 ГК РФ).

Между тем, в настоящем случае Организатором в качестве критериев оценки заявок в Документации установлены неисчисляемые показатели, описание которых в упомянутой документации не приведено, что делает невозможным объективное сопоставление заявок по ним с соблюдением принципов равноправия и справедливости. Не способствует соблюдению данного принципа и отсутствие в Документации указания на то, какие конкретно параметры оцениваются в показателях названных критериев.

При этом выбор показателей для оценки и сопоставления заявок является исключительным усмотрением Организатора со всеми правовыми последствиями совершения таких действий. В этой связи при выборе показателей оценки и сопоставления заявок Организатору надлежало либо детально описать названные показатели с целью соблюдения принципа информационной открытости и обеспечения равенства прав ее участников, либо воздержаться от установления таких показателей с тем, чтобы не допустить нарушения прав и законных интересов иных участников Конкурса, вызванных неопределенностью правил и порядка присвоения баллов.

Каких-либо доказательств, свидетельствующих о необходимости оценки заявок именно по данным критериям и показателям и о невозможности выбора победителя закупки по иным показателям, Организатором не представлено.

Между тем, в целях соблюдения принципов равноправия, справедливости, представляется возможным сделать вывод о том, что обязательному доведению до сведения участников Конкурса подлежит вся информация, касающаяся хода и результатов рассмотрения их заявок на участие в названном Конкурсе, поскольку упомянутые результаты напрямую затрагивают права и законные интересы таких участников. Такая информация должна детально раскрывать причины присвоения соответствующего количества баллов, с тем, чтобы исключить возможность организаторов торгов в последующем субъективно трактовать причины такого присвоения и предоставить участникам возможность в случае несогласия с таким решением заказчика оспорить его в установленном законом порядке.

Однако в настоящем случае такая информация до сведения участников Конкурса доведена не была.

Кроме того, как отмечено в определении Верховного Суда Российской Федерации от 12.05.2015 № 305-КГ15-1682, определение победителя торгов, основанное на субъективном усмотрении организатора закупки, не соответствует целям и задачам, ради которых проводятся публичные процедуры, такие как Конкурс.

На основании изложенного и в соответствии с ч. 20 ст. 18.1 и п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции

РЕШИЛА:

1.

1. Признать жалобу Заявителя на действия Организатора торгов при проведении Конкурса обоснованной.
2. Признать в действиях Организатора торгов нарушение публичного порядка Российской Федерации, определенного законодательством, регулирующим проведение торгов.

3. Выдать Организатору торгов 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 № 1-00-82/77-19 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

21.01.2019 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 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании решения Комиссии от 21.01.2019 по делу № 1-00-82/77-19,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Администрация МО Ховрино (далее - Организатор торгов) устранить нарушения, допущенные при проведении конкурса на право заключения на безвозмездной основе договора на реализацию социальной программы (проекта) по организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства в нежилом помещении, находящемся в безвозмездном пользовании администрации муниципального округа Ховрино, расположенном по адресу: 125475, г. Москва, ул. Петрозаводская, д.28, корп. 1 (далее — Конкурс), а именно:

1.

1. Организатору торгов отменить все протоколы, составленные в ходе проведения Конкурса.
2. Организатору торгов внести изменения в Документацию с учетом решения Комиссии от 21.01.2019 по делу № 1-00-82/77-19.
3. Организатору торгов продлить срок приема заявок на участие в Конкурсе таким образом, чтобы он составлял не менее 15 (Пятнадцати) дней с момента размещения информации о внесении изменений в документацию до даты окончания приема заявок.
4. Организатору торгов разместить информацию о вышеуказанных изменениях на официальном сайте администрации МО Ховрино (municipalhovrino.ru).
5. Организатору торгов разместить на сайте информацию о новой дате окончания срока подачи заявок на участие в Конкурсе, новой дате рассмотрения заявок на участие в Конкурсе и подведения итогов Конкурса.
6. Организатору торгов вернуть всем участникам ранее поданные заявки на участие в Конкурсе с указанием возможности повторной подачи и внесения задатка.
7. Организатору торгов исполнить настоящее предписание в срок до 22.02.2019.

8. Организатору торгов о выполнении настоящего предписания сообщить в адрес Московского УФАС России в срок до 01.03.2019 с приложением подтверждающих документов.

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

Примечание:

1. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 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.