

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-1291/2019 о нарушении
процедуры торгов и порядка заключения договоров

16.05.2019 г. Москва

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

рассмотрев жалобу ООО «ЧОП «Отражение» (далее также — Заявитель, Общество) на действия ФГБОУ ВО «ГУУ» (далее также — Заказчик) при проведении открытого конкурса в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по охране (реестровый № 31907808015, далее — Конкурс),

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 Конкурса, мотивированная несогласием с установлением в Конкурсной документации неправомерных критериев оценки заявок участников.

Проанализировав заявленные доводы, Комиссия приходит к выводу о возможности рассмотрения указанной жалобы в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, учитывая требования, установленные частью 10 статьи 3 Федерального закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закона о закупках).

Проверив обоснованность доводов, приведенных в жалобе, в возражениях на нее и в выступлениях присутствовавших в заседании представителей участвующих в деле лиц, изучив материалы дела, Комиссией установлено следующее.

Положение о закупке товаров, работ, услуг Заказчика в редакции, действующей на момент объявления закупок (далее также — Положение о закупках), размещено на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (далее — Официальный сайт).

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.

Согласно пункту 1.5 Конкурсной документации критериями оценки заявок на участие в процедуре являются цена договора, квалификация участника, качество услуг.

Из текста жалобы следует, что порядок оценки заявки участника по критерию «квалификация участника» необоснованно сужают круг потенциальных участников и ограничивают конкуренцию.

Из положений пункта 1.5 Конкурсной документации следует, что по критерию «квалификация участника» оценивается опыт оказания услуг по охране образовательных учреждений в 2016 – 2019 годах.

Опыт оказания услуг по охране образовательных учреждений в 2016 – 2019 годах. Подтверждается копиями исполненных контрактов/договоров, заключенных в рамках Федерального закона от 05.04.2013 года №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и/или Федерального закона от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Такие договоры подтверждаются следующими документами:

- копия (копии) ранее исполненного (исполненных) контракта (контрактов), договора (договоров) по оказанию услуг по охране образовательных учреждений в 2016 – 2019 годах;
- копия (копии) актов выполнения работ/оказания услуг по соответствующим (представленным) договорам/контрактам;
- номер извещения о закупке на официальном сайте (www.zakupki.gov.ru), по результатам которого был заключен договор (контракт);

При этом заявитель указывает на то, что требование о наличии опыта оказанию услуг только по охране образовательных учреждений создает преимущественные условия для организаций, оказывающих услуги по охране образовательных учреждений.

Представитель Заказчика пояснил, что в Конкурсной документации установлены требования о предоставлении конкретной информации документов, которые по мнению Заказчика могут охарактеризовать потенциального контрагента по критерию «квалификация участника». Кроме того требование опыта участника, содержащееся в критерии «Квалификация участника» соответствует предмету закупки, а именно оказанию услуг по охране ФГБОУ ВО «ГУУ», которое является образовательным учреждением.

При этом Комиссия отмечает, что данные требования не являются обязательными, а являются оценочными.

Комиссия отмечает, что установление данного показателя обусловлено потребностью Заказчика выявить контрагента, имеющего наибольшее количество опыта оказания аналогичных услуг.

Вместе с тем как указал представитель Заказчика, по данным федеральной государственной службы статистики на 2018 год число организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам начального, основного, среднего общего образования, высшего образования и научных организаций составляет 42 091 учреждение. Из них на территории Москвы и Московской области число образовательных учреждений составляет 16 508. Заказчиком также указан достаточно большой диапазон для предоставления заключенных договоров в период с 2016 по 2019 годы.

С учетом изложенного Комиссия не находит какого-либо ограничения конкуренции в установлении показателя опыта оказания услуг по охране только образовательных учреждений.

Относительно второго довода жалобы Заявителя Комиссия сообщает следующее.

Согласно положениям пункта 1.5 Конкурсной документации показателем по критерию «Качество услуг» является предложение участника по оказанию услуг для наилучшего результата. Оцениваются детальные предложения, по методам организации работы на объекте заказчика, позволяющим повысить степень обеспечения безопасности, недопущения фактов хищения и порчи имущества, предотвращения возникновения чрезвычайной ситуации. При этом значимость данного критерия определена в 50%.

Баллы по показателю выставляются следующим образом:

Баллы по показателю присваиваются от 0 до 100 баллов. Максимальное количество баллов (100) получает заявка, имеющая наибольшее количество предложений, соответствующих требованиям к таким предложениям (предложение должно быть чётко определённым, не иметь двусмысленного толкования, не вести к удорожанию закупки (в случае применения данного предложения при оказании услуг, цена договора, предложенного участником в заявке, повышаться не будет) и соответствовать требованиям технического задания).

Максимальное количество баллов - 100 баллов.

- предложения участника отсутствуют – 0 баллов;
- предложения участника частично обоснованы – 50 баллов;
- предложения участника полностью обоснованы – 100 баллов.

Между тем, положениями Закупочной документации не определено, какие именно параметры будут учитываться Заказчиком (экспертом) при оценке заявок по данным критериям.

Как установлено Комиссией, в Закупочной документации отсутствуют положения, через которые возможно установить то, какие именно объективные факторы влияют на присвоение тех или иных баллов участникам закупки.

По мнению Комиссии, вышеуказанный порядок оценки конкурсных заявок не позволяет выявить лучшее предложение об исполнении договора, ввиду отсутствия в ней детального и прозрачного порядка оценки и сопоставления заявок на участие в закупке по указанному критерию.

Фактически из положений закупочной документации следует, что количество баллов, присваиваемое участнику закупки по рассматриваемому критерию, который определяет существо предложения участника ввиду наибольшей значимости по сравнению с другими критериями, определяется субъективным образом, исходя из мнения членов закупочной комиссии заказчика или лиц, проводящих такую оценку.

Названное обстоятельство, в свою очередь, лишает участников Закупки возможности получить информацию о причинах начисления того или иного количества баллов и, при несогласии с решением организатора торгов, оспорить его действия в установленном порядке, а у контролирующего органа, в свою очередь, отсутствует возможность проверить объективность начисления баллов и правильность определения победителя торгов.

В соответствии с пунктами 1, 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципом, в частности, информационной открытости закупки.

В соответствии с частью 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.

Установленный Заказчиком порядок присвоения баллов по рассматриваемому критерию является субъективным и не позволяет получить достоверную информацию о порядке присвоения баллов поданным заявкам, что, в свою очередь, не обеспечивает равные права и возможности для участников Закупки и равные условия для участия.

Так, отсутствие сведений о порядке присвоения и начисления баллов по установленным критериям объективно приводит к нарушению принципа информационной открытости закупки, поскольку лишает ее участников существенной информации о порядке проведения такой закупки, что, в свою очередь, ведет к нарушению принципа равенства участников гражданских правоотношений (часть 1 статьи 1 ГК РФ) и оставляет разрешение данного вопроса исключительно на субъективное усмотрение организатора торгов.

Кроме того, отсутствие сведений относительно того, какие конкретно параметры оцениваются Заказчиком в данных критериях, и что в целом подразумевается последним под «предложение должно быть четко определенным», «предложения участника частично обоснованы», «предложения участника полностью обоснованы», не позволяет участникам закупки формулировать либо корректировать свои заявки в указанной части в сторону потребностей заказчика с тем, чтобы повысить предпочтительность этих заявок. Данное обстоятельство, в свою очередь, ведет к недостижению таких целей закупочной процедуры, как

расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки.

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

Также следует отметить, что действующим законодательством о закупках не определен исчерпывающий перечень критериев, подлежащих оценке при рассмотрении и сопоставлении заявок, что свидетельствует о том, что выбор таких критериев является усмотрением самого заказчика 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 закупки.

Обратное приведет к нарушению принципа равенства участников гражданских правоотношений (пункт 1 статьи 1 ГК РФ), недопустимости злоупотребления правом (пункт 1 статьи 10 ГК РФ) и принципов равноправия и справедливости (часть 1 статьи 3 Закона о закупках).

Выбор показателей для оценки и сопоставления заявок является исключительным усмотрением организатора закупки со всеми правовыми последствиями совершения таких действий. В этой связи при выборе показателя «качество услуг» Заказчику надлежало либо детально описать названный показатель с целью соблюдения принципа информационной открытости закупки и обеспечения равенства прав ее участников, либо воздержаться от установления такого показателя с тем, чтобы не допустить нарушения прав и законных интересов иных участников закупки, вызванных неопределенностью правил и порядка присвоения баллов.

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 стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности закупки, предотвращения коррупции и других злоупотреблений под порядком оценки и сопоставления заявок следует понимать детальный алгоритм действий, подлежащих осуществлению со стороны Заказчика в целях определения победителя проводимой закупки.

В этой связи в Конкурсной документации должны быть раскрыты сведения о порядке формирования и подачи заявок, разрешения вопроса об их соответствии Конкурсной документации и отклонения таких заявок, порядке определения победителя закупки (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 проведенной закупки.

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 конкурсной 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.

Необходимость полного раскрытия информации о торгах следует как из пункт 2 статьи 448 ГК РФ с учетом положения о равенстве всеобщего доступа к открытым торгам, так и из недопустимости ограничения конкуренции (пункт 1 статьи 10 ГК РФ).

Более того, необходимо отметить, что сам критерий имеет значимость в 50 %, в то время как у критериев цены и квалификации участника установлена значимость в 20% и 30 % соответственно.

Комиссия отмечает, что значимость критериев оценки, установленная Заказчиком несоразмерна, поскольку в настоящем случае предложения участника по цене нивелируется в пользу критерия «качество услуг», который, порядок присвоения баллов по которому не раскрыть в Конкурсной документации.

Данные обстоятельства также свидетельствуют о субъективном подходе Заказчика к оценке заявок, поскольку участник Конкурса, даже предложив самую минимальную цену договора, никогда не сможет конкурировать с участниками, получившими максимально оцененными Заказчиком по критерию «Качество услуг». Из этого следует, что Заказчиком установлены критерии оценки таким образом, что они «заточены» исключительно под конкретных участников.

На основании изложенного, учитывая факт отсутствия в Закупочной документации Заказчика порядка присвоения и начисления баллов по критерию «Качество услуг», Комиссия приходит к выводу о наличии в действиях Заказчика нарушения пунктов 1, 2 части 1, пункта 1 части 10 статьи 3, пункта 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Доказательств обратного Заказчиком на заседание Комиссии не представлено.

В этой связи у Комиссии отсутствуют для признания рассматриваемого довода жалобы необоснованным.

С учетом изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1, пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «ЧОП «Отражение» (ОГРН: 1087746178233, ИНН: 7727640542) на действия ФГБОУ ВО «ГУУ» (ОГРН: 1027739017976, ИНН: 7721037218) при проведении Конкурса обоснованной в части установления субъективного критерия оценки «Качество услуг», в остальной части необоснованной.
2. Установить в действиях Заказчика нарушение 1, 2 части 1, пункта 1 части 10 статьи 3, пунктов 2, 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 № 077/07/00-1291/2019 о нарушении
процедуры торгов и порядка заключения договоров

16.05.2019 г. 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 16.05.2019 по делу по делу № 077/07/00-1291/2019,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

ФГБОУ ВО «ГУУ» (далее — Заказчик) устранить нарушения, допущенные при проведении открытого конкурса в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по охране (реестровый № 31907808015, далее — Конкурс), а именно:

1.
 1. Заказчику отменить протоколы, составленные в ходе проведения Конкурса.
 2. Заказчику вернуть участникам Конкурса ранее поданные заявки

с уведомлением о прекращении действия данных заявок и о возможности подать новые заявки на участие в Конкурсе.

3. Заказчику внести изменения в Конкурсную документацию с учетом решения Комиссии от 16.05.2019 по делу по делу № 077/07/00-1291/2019.
4. Заказчику продлить срок приема заявок на участие в Конкурсе таким образом, чтобы он составлял не менее десяти дней с момента размещения информации о внесении изменений в Конкурсную документацию до даты окончания приема заявок.
5. Заказчику назначить новую дату окончания подачи заявок, дату рассмотрения заявок, дату подведения итогов Конкурса с учетом решения Комиссии от 16.05.2019 по делу по делу № 077/07/00-1291/2019.
6. Заказчику разместить информацию о вышеуказанных изменениях в Единой информационной системе в сфере закупок www.zakupki.gov.ru в сети Интернет.
7. Заказчику исполнить настоящее предписание в срок до 24.06.2019.
8. Заказчику о выполнении настоящего предписания сообщить в адрес Московского УФАС России в срок до 28.06.2019 с приложением подтверждающих документов.

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

Примечание:

1.
 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.