

ФГАОУ ВО Первого МГМУ им И.М.  
Сеченова Минздрава России  
Улица Трубецкая, дом 8, строение 2, г.  
Москва, 119991

ООО «Диалог-Сервис»  
Переулок Боярский, дом 3/4, строение 1,  
этаж 4, помещение 1, комната 5

АО «ЕЭТП»  
Улица Кожевническая, дом 14, строение  
5, г. Москва, 115114

## **РЕШЕНИЕ**

**по делу № 1-00-2378/77-18 о нарушении  
процедуры торгов и порядка заключения договоров**

**24.12.2018**

**Москва**

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

рассмотрев в открытом заседании жалобу общества «Диалог-Сервис» (далее — заявитель) на действия ФГАОУ ВО Первого МГМУ им И.М. Сеченова Минздрава России (далее - заказчик) при проведении аукциона в электронной форме на право заключения договора на оказание комплекса услуг по обеспечению уборки внутренних помещений в зданиях и на многофункциональном спортивно-оздоровительном комплексе с бассейном, реестровый номер закупы 31807269552 (далее – аукцион, закупка), 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 спорного аукциона.

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 закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических (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.

Согласно части 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом о закупках, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 статьи 2 Закона о закупках правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

Частью 10 ст. 3 Закона о закупках предусмотрены основания, позволяющие участникам закупок обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, действия (бездействие) заказчика при осуществлении закупок товаров, работ, услуг.

В настоящем случае заявитель обжалует положения аукционной документации, которые, по его мнению, препятствуют подаче заявок на участие в закупке, поскольку содержат избыточные требования к описанию конкретных характеристик товаров, подлежащих использованию при выполнении работ, также заявитель указывает, что сформированная заказчиком документация вводит участников в заблуждение относительно действительных характеристик товаров.

Как следует из материалов дела, заказчиком 07.12.2018 в единой информационной системе закупок опубликовано извещение о проведении аукциона среди субъектов малого и среднего предпринимательства.

Предметом закупки явилось оказание комплекса услуг по обеспечению уборки внутренних помещений в зданиях и на многофункциональном спортивно-

оздоровительном комплексе с бассейном ФГАОУ ВО Первый МГМУ им. И.М. Сеченова Минздрава России (Сеченовский Университет) в 2019 г.

В документации о закупке согласно п. 3 ч. 10 ст. 4 Закона о закупках должны быть указаны сведения, определенные Положением о закупке, в том числе требования к описанию участниками закупки поставляемого товара, который является предметом закупки, его функциональных характеристик (потребительских свойств), его количественных и качественных характеристик, требования к описанию участниками закупки выполняемой работы, оказываемой услуги, которые являются предметом закупки, их количественных и качественных характеристик.

При этом, документация о проведении закупки должна содержать четкие, исчерпывающие требования к участникам закупки, исключающие разночтение разных требований и возможность субъективного толкования требований закупочной документации.

Так, заказчиком в документации в Приложении № 3 к Техническому заданию заявлены характеристики товаров, подлежащих использованию при оказании услуг.

Заявитель в жалобе указывает, что требования аукционной документации, в частности инструкция по предоставлению сведений о товарах составлены заказчиком таким образом, чтобы создать условия, при которых участники закупки будут допускать технические ошибки при подготовке заявок, что создает препятствия для допуска заявки до участия в закупке.

Так, заявитель в жалобе приводит следующие доводы.

По позиции № 44 «Щелочное средство для очистки напольных покрытий», заказчиком установлен показатель активности водородных ионов рН - не должен быть  $\geq 11$ .

Использование частицы «не» в сочетании с символом « $\geq$ » означает что, участнику следует предоставить в заявке конкретное значение показателя. менее указанного значения. Использование частицы «не» в сочетании с символом « $\geq$ » означает что, участнику следует предоставить в заявке конкретное значение показателя, более указанного значения. При этом, у заказчика не было никакой необходимости усложнять описание требований к товарам дополнительными условными обозначениями с частицей «не», т.к. его же инструкция предусматривает использование стандартных математических знаков: «символ « $>$ » означает что, участнику следует предоставить в заявке конкретный показатель, более указанного значения. Т.е., требование «не должен быть 3,0» можно было указать как « $> 3$ », что также допускается инструкцией, а не создавать такие ситуации, когда участник заведомо может ошибиться.

Комиссия Управления, рассмотрев указанный довод заявителя, соглашается с ним о том, что требования заказчика сформированны таким образом, что участник закупки может ошибиться и предоставить значение иное, отличное от требований документации, которая, в свою очередь, вводит участников закупки в заблуждение.

Также заявитель указывает, что одни и те же значения в инструкции заказчиком определены в различном значении, что также вводит потенциальных участников в заблуждение при формировании конкретных показателей товаров.

Согласно инструкции по предоставлению сведений о товарах: в случае указания показателя, сопровождающихся словом: «диапазон», участник должен указать именно диапазон значений, не включая крайние значения, вне зависимости от применения иных символов (знаков, союзов, слов), установленных настоящей инструкцией, за исключением: позиций в которых требуемое значение показателя сопровождается знаком (звездочка), в которых участник закупки вправе указать крайнее значение требуемого показателя.

Комплексообразователь		1-5	%
мл	Плотность средства	0,95...1,15	г/см <sup>3</sup>
	Расход средства на 1л воды диапазон	3-40	мл
применяется для чистки и ухода за металлическими предметами и			

Аналогично в инструкции по предоставлению конкретных показателей товара предусмотрено следующее: «В случае указания показателя, сопровождающихся словом «в диапазоне», участник должен указать одно конкретное значение показателя, соответствующее требуемому диапазону значений, не включая крайние значения, вне зависимости от применения иных символов (знаков, союзов, слов), установленных настоящей инструкцией».

Массовая доля формальдегидсульфоксилата натрия	10-40	%
--	-------	---

Визуально приведенные выше требования выглядят идентичными по своей сути, но определяют различные правила предоставления конкретных показателей в зависимости от того сопряжено ли описание показателя словами «диапазон» или нет.

Вместе с тем, Комиссия Управления отмечает, что положения инструкции по заполнению заявки, а также сама документация не должна превращаться в инструмент манипуляции и средством отклонения заявок участников закупки, а также способом проверки потенциальных участников закупки на предмет их внимательности к прочтению инструкции и порядку заполнения заявки.

При этом, нижеприведенные положения документации с знаками «...» между значения показателей, также указывают на необходимость участнику закупки предоставить в составе заявки диапазонное значение показателей товара.

(пиктограмма и текст)	Отсутствие/наличие	1.1...1.2	г/см <sup>3</sup>
Плотность при +20°С в диапазоне			
можно распечатать и эмულიровать жидки			
и	Содержание соляной кислоты	до 2	г/см <sup>3</sup>
Показатель pH 1% водного раствора		1-5	единиц
Плотность		1.01...1.07	г/см <sup>3</sup>
Уровень окисления			

При этом, у заказчика не было никакой необходимости усложнять описание требований к товарам дополнительными условными обозначениями (знаками «...»), т.к. инструкция предусматривает использование специфических условных обозначений для отражения необходимости значения в виде диапазона.

Неправомерность такой формы описания в полном отсутствии какой-либо логической необходимости описывать объект закупки подобным образом указывает в том числе на действия, приводящие к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Также согласно инструкции по предоставлению сведений о товарах символ «а» в требуемом показателе означает, что требуемое значение должно остаться неизменным, вне зависимости от применения иных символов (знаков, союзов, слов), установленных инструкцией».

Например, требования установлены следующим образом:

Область применения	искусственном камне
Расход <sup>а</sup> дисперсии на один слой	25-35
Показатель активности водородных ионов	

При этом, у заказчика не было никакой необходимости усложнять описание требований к товарам дополнительными условными обозначениями, к тому же, еле заметными, т.к. его же инструкция предусматривает использование специфических условных обозначений для отражения необходимости значения в неизменном виде – «[ ]».

В соответствии с инструкцией значения показателей внутри квадратных скобок «[ ]» являются значениями показателя, которые не могут изменяться. При этом заказчиком установлен и иной порядок, при которых значения предоставляются в неизменном виде: в случае, если требуемое значение показателя, напечатанное курсивом, является неизменным значением показателя и должно указываться участником в неизменном виде, включая уточняющие слова, союзы, знаки, символы, согласно правилам настоящей инструкции.

Аналогичные нарушения усматриваются заказчиком при описании иных показателей товаров.

Комиссия Управления соглашается со всеми доводами заявителя о том, что положения инструкции, которая содержит многочисленные правила предоставления

конкретных показателей товаров, а также документация усложняют возможность участия в закупке, поскольку провоцируют участников закупки допускать ошибки при предоставлении конкретных показателей товара, что в последующем может явиться основанием для отклонения заявок участников закупки.

Документация о проведении закупки, являющаяся, по своей сути, офертой, в соответствии с положениями которой впоследствии заключается договор, не должна содержать возможности ее множественного толкования. Указанная документация должна содержать в себе четкие, исчерпывающие требования к претендентам, подающим заявки на право участия в торгах, что исключает возможность субъективного толкования указанных в заявках предложений заказчиком.

В этой связи представляется возможным сделать вывод, что, в целях исключения какого-либо субъективного правоусмотрения при разрешении вопроса о допуске той или иной заявки к участию в закупке, а также недопустимости злоупотребления правом заказчику надлежит максимально четко и конкретно сформулировать свои требования к участникам закупки.

Способ же изложения требований, допущенный заказчиком в настоящем деле, в том числе инструкция по заполнению заявки, не позволяет идентифицировать надлежащую потребность заказчика и, как следствие, провоцирует допущение участником закупки ошибок при заполнении заявки.

Подобное составление аукционной документации вводит участников закупки в заблуждение относительно технических характеристик заявленного товара, предоставляя заказчику возможность манипулировать результатами проводимой закупки в собственных интересах.

Комиссия отмечает, что в настоящем деле объектом закупки явилось оказание комплекса услуг по обеспечению уборки внутренних помещений в зданиях и на многофункциональном спортивно-оздоровительном комплексе с бассейном. В связи с чем потребность заказчика выражается в получении итогового результата – надлежащего оказания услуг в соответствии с требованиями Технического задания. В свою очередь, материалы, подлежащие использованию при оказании услуг, не являются непосредственным объектом закупки. Соответственно, если предметом аукциона не являются материалы (которые участники самостоятельно не производят, а закупают у других лиц), то заказчику при составлении документации нет необходимости переписывать содержание регламентированных стандартных требований в документацию, **а достаточно лишь указать, что предложения, выдвигаемые участниками, должны соответствовать ГОСТом, международным стандартам и иным техническим регламентам в зависимости от товара.**

При этом, Техническим заданием определено, что исполнитель должен обеспечивать оказание услуг по объекту закупки в соответствии с требованиями ГОСТом Р 51870-2014 «Услуги профессиональной уборки - клининговые услуги. Общие технические условия». Также в Инструкции по заполнению заявок предусмотрены, что

товары, подлежащие использованию, при исполнении обязательств по договору должны соответствовать конкретным государственным стандартам.

Также Комиссия Управления принимает во внимание, что способ описания конкретных показателей установлен заказчиком таким образом, что участники закупки для того чтобы сформировать свое предложение в составе заявки должны прибегнуть к химическому анализу свойств товара, заявляемого в составе заявки, или располагать на этапе подачи заявки конкретным паспортом качеством, техническими условиями на определенный товар в целях корректного заполнения заявок на участие в закупке, что подтверждается следующим документом.

100.	Моющее средство для удаления загрязнений	Назначение	Предназначен для очистки любых твёрдых поверхностей включая цветные металлы (алюминия и его сплавов) для очистки щёлочустойчивых твёрдых поверхностей
		Состав	Вода\щёлочь\ неионогенные ПАВ, неорганическая соль/ вода\ неионогенные ПАВ\ гликоли\ неорганическая соль\ щёлочь/ вода\ щёлочь\ неионогенные ПАВ\ амфотерные ПАВ\ комплексообразователи\ гликоли
		Массовая доля неионогенных ПАВ	$\geq 5$ но $< 15$ / $< 5$
		Массовая доля гликоли	$\geq 5$ но $< 15$ / $< 5$
		Массовая доля неорганической соли	$\geq 5$ но $< 15$ / $< 5$
		Массовая доля щёлочи	$\geq 15$ но $< 30$ / $< 5$
		Массовая доля амфотерных ПАВ	$< 5$
		Массовая доля натриевой соли ПТА	$< 5$
		Класс (по степени воздействия на организм человека)	Может быть 3 и 4
		Максимальная температура применения в диапазоне	+30 ... +90

102.	Жидкое пенное моющее средство (тип 2)	Назначение	средство должно быть предназначено для очистки мебели
		Свойства	средство не должно содержать фосфатов и силикатов. Допустимо отсутствие спиртовых добавок
		Класс (по степени воздействия на организм человека)	4
		Массовая доля анионных ПАВ	$\geq 5$ но $< 15$
		Массовая доля гликоли	$< 5$
		Массовая доля тетранатриевой ЭДТА	$< 5$
Показатель активности водородных ионов рН 1% раствора	6 ... 8,5		

При этом какого-либо обоснования необходимости использования таких показателей для определения соответствиякупаемых услуг заказчиком в документации не приведено, а также не представлено доказательств того, что все требуемые заказчиком показатели указываются на упаковке товаров.

Вместе с тем, Комиссия Управления отмечает, что в силу того, что заказчиком уже в документации предъявлено к участникам закупки требование о необходимости соответствия товара определенным государственным стандартам, то заказчику нет необходимости предъявлять к участникам закупки дублировать такие положения в заявках, поскольку потребность заказчика будет удовлетворена в том числе и посредством выражения участниками закупки согласия на оказание услуг, выполнение работ с использованием товаров, соответствующих требованиям Приложения № 3 Технического задания, учитывая, что предметом обязательств по контракту выступает оказание услуг, а не поставка товара.

В связи с чем, Комиссия Управления приходит к выводу, что заказчиком на заседании Комиссии не представлено доказательств, что все показатели, которые отражены им в Приложении № 3 к Техническому заданию, доступны участнику закупки на этапе подачи заявки без необходимости приобретения товара у конкретного производителя и проведения испытаний.

Контрольный орган отмечает, что положения Закона о закупках не обязывают участника закупки иметь в наличии товар в момент подачи заявки. В связи с чем требования Заказчика о подробном описании в заявке (путем предоставления показателей и (или) их значений, как в виде одного значения, диапазона значений, так и сохранения неизменного значения) химического состава и (или) компонентов товара и (или) показателей технологии производства, испытаний товара и (или) показателей, значения которых становятся известными только при испытании определенной партии товара после его производства, имеют признаки ограничения доступа к участию в закупке.

Названный правовой подход, изложенный в п. 3 письма ФАС России от 01.07.2016 № ИА/44536/16, поддержан Верховным Судом Российской Федерации в решении от 09.02.2017 по делу № АКПИ16-1287, в котором Суд указал, что желание заказчика требовать от участника закупки подробного описания в заявке различных показателей значения товара, в том числе и те, которые становятся известными при испытании определенной партии товара после его производства фактически направлены на создание неравных условий для участников закупки, что не соответствует принципу обеспечения конкуренции.

Комиссия Управления также отмечает, что допустимым может являться установление в документации условий, при которых **участники закупки вправе предоставить в составе заявки свое согласие оказание услуг с использованием товаров, в соответствии с требованиями документации, а именно конкретными показателями, которые заказчик сформировал на основании своей потребности в Форме 2 (приложение № 3 ТЗ) или предоставить участнику закупки возможность воспроизводить требования изложенные заказчиком в документации в форме № 2 в составе заявки (без изменений и/или без применения инструкции по заполнению заявки), что также позволит сформировать участнику закупки свое предложение, отвечающее потребности заказчика.**

Однако как следует из материалов дела, конкретных характеристики товаров, описанные заказчиком в приложении № 3 к ТЗ сформированы заказчиком в труднокопируемом формате, что также налагает на участников закупки излишние обременения при формировании заявки.

На основании изложенного, учитывая то обстоятельство, что аукционная документация заказчика в настоящем случае носила необъективный характер и содержала нестандартные показатели, определяющие потребности заявителя, способные привести к искусственному сужению количества потенциальных участников закупки ввиду разрешения вопроса о допуске поданных им заявок исключительно на основании субъективного усмотрения самого заказчика, Комиссия приходит к выводу о наличии в действиях



Учреждения нарушения требований п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках, а закупочная документация подлежит корректировке в целях упорядочивания заказчиком требований в соответствии собственной потребностью и обеспечения ясного и четкого отражения требований к содержанию заявок участников закупки.

Таким образом, Комиссия Управления приходит к выводу о наличии в действиях Заказчика нарушения п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках.

С учетом изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

**РЕШИЛА:**

1. Признать жалобу ООО «Диалог Сервис» (ИНН: 9701102409) на действия ФГАОУ ВО Первого МГМУ им И.М. Сеченова Минздрава России (ИНН: 7704047505) при проведении закупки обоснованной.
2. Признать в действиях Заказчика нарушение п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках.
3. Выдать обязательное к исполнению предписание об устранении выявленных нарушений.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его получения лицами, участвовавшими в деле.