

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-23060/2020 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров
12.01.2021 г. Москва

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

<...>

при участии представителя ГК «Агентство по страхованию вкладов» посредством видеоконференцсвязи,

в отсутствие ООО «Атта» (извещено надлежащим образом письмом Московского УФАС России от 30.12.2020 № ЕИ/76353/20);

рассмотрев жалобу ООО «Атта» (далее также — Заявитель, Общество) на действия ГК «Агентство по страхованию вкладов» (далее также — Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, на право заключения договора на оказание комплекса услуг по обработке, сканированию, подготовке документов к последующему электронному хранению, загрузке электронных образов документов в электронный архив и размещению электронного хранилища данных на ресурсах Агентства, а также хранению документов на бумажных носителях (реестровый № 32009759278) (далее — 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 Закупки, перенаправленная письмом ФАС России от 21.12.2020 № 17/112326/20.

По мнению Заявителя, нарушение его прав и законных интересов со стороны Заказчика выразилось в ненадлежащем формировании Закупочной документации.

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, закупочной 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» (в редакции, действующей на дату размещения Положения о закупках) (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, закупочной 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 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.

Извещение о проведении Закупки с начальной (максимальной) ценой договора в размере 361 000 000,00 руб. размещено на Официальном сайте 03.12.2020.

Из жалобы следует, что Заявителем оспаривается правомерность следующих положений Закупочной документации:

1. В п.28 пп 28.3 Аукционной карты в разделе критерии оценок присутствует критерий «Качество предложения по оказанию услуг», значимость данного критерия равна 10%. В п. 28.9 указаны требования к предоставлению информации по данному критерию. На наш взгляд данные требования носят субъективный характер. То есть нет конкретных, четких данных по предоставляемой информации. Заказчик планирует осуществить присвоение максимального балла по данному критерию на основании субъективных личных предпочтений, что нарушает принципы открытости и непредвзятости проведения конкурсной процедуры.

2. В п.4 пп 4.2 Технического задания сказано, что Исполнитель обязуется присвоить наименования отсканированным файлам по заданным атрибутам. Наименования, количество атрибутов не заявлены в техническом задании, что может повлечь значительные расходы Исполнителя в случае если Заказчик выдвинет в процессе исполнения контракта избыточные требования.

3. В п.4 пп 4.2.5 Технического задания сказано, что Исполнитель обязуется создать базу данных с электронными образами документов и их индексацию по атрибутам необходимым для последующей загрузки в ЭХД с использованием автоматизированной информационной системы распознавания обработки и индексации документов. В данном требования также отсутствует конкретная информация по индексированию документов, что в последствии может быть для Исполнителя критичным в части исполнения и тарификации данной услуги.

4. В п.4 пп 4.3 Технического задания сказано, что ЭХД должно обеспечивать возможность добавления, изменения и удаления типов электронных документов и их атрибутов. На наш взгляд данное требование не раскрыто полностью, так как не понятно кто может вносить такие изменения, что в последствии может нанести серьезный урон работе Исполнителя. В случае если данные права будут переданы Заказчику, то Заказчик умышленно или не умышленно сможет удалять, изменять данные, которые ранее ввел Исполнитель, что не допустимо в рамках реализации данного проекта. Техническим заданием предусмотрено разграничение прав, но данные разграничения будут определяться Заказчиком в процессе работы и Исполнитель не сможет влиять на принятые решения Заказчика в данной части. При удалении, изменении данных со стороны Заказчика Заказчик в последствии может выставить требование в адрес Исполнителя о некачественно оказанной услуге, что недопустимо.

5. В п.4. пп 4.4.4 заявлено требование, что у используемое под хранилище помещение должно находится в собственности, долгосрочной аренде или субаренде у Исполнителя. Права собственности, аренды или субаренды подтверждаются Исполнителем копиями, зарегистрированными соответствующими государственными органами документами (свидетельство о собственности, договор аренды, договор субаренды). Просим обратить внимание на то, что у Исполнителя может быть договор аренды на 11 месяцев, который не подлежит регистрации в государственном органе. Заказчик выдвигает требования к оснащению хранилища, ссылаясь на приказ Министерства культуры РФ от 31.03.2015 г. № 526. Считаем, что Исполнитель обязан соблюсти требования к архивохранилищу, заявленные в данном приказе, также Исполнитель обязан осуществить хранение документов на протяжении всего срока хранения документов, но Исполнитель вправе не регистрировать договор аренды на законных основаниях, также Исполнитель имеет право в случае необходимости менять адрес хранения документов, но с учетом, что новое архивохранилище будет соответствовать всем заявленным в Техническом задании и Приказе №526 от 31.03.2015 г. Требованиям.

На заседании Комиссии представитель Заказчика по доводам жалобы пояснил следующее.

По вопросу субъективного характера оценки представитель Заказчика указал, что подпункт 28.9 Документации содержит подробное описание порядка оценки по критерию оценки «Качество предложения по оказанию услуг», в том числе содержание предложения участника по данному критерию. Так, например, Документацией установлено, что заявке участника присваивается 100 баллов за представление предложения с высокой степенью проработки. Конкретизировано, что под предложением с высокой степенью проработки понимается предложение, включающее следующие разделы, в которых описаны методы и способы оказания

услуг:

1. Бизнес-процессы оказания услуг в соответствии с разделом III «Техническое задание» Документации (далее – Техническое задание), в том числе схемы в нотации BPM, (в данном разделе должны быть указаны полные наименования бизнес-процессов; коды бизнес-процессов; определения бизнес-процессов, раскрывающие их содержание; цель бизнес-процессов; владельцы бизнес-процессов, отвечающие за перспективное планирование процессов; руководители бизнес-процессов, отвечающие за текущее ведение процессов; входы и выходы бизнес-процессов);

2. Технологические карты по оказанию каждого вида услуг с указанием необходимого оборудования (в данном разделе должны быть отражены состав и порядок выполнения операций при оказании услуг с привязкой к конкретным средствам технического и информационного оснащения);

3. Регламент взаимодействия работников участника при оказании услуг (данный раздел должен включать в себя описание назначения регламента, применяемые термины, определения и сокращения, описание требований к оказанию услуг, ответственность работников участника, методы контроля, таблицы ролей исполнителей процессов);

4. Количество рабочих мест, их аппаратно-программное оснащение и плановая производительность.

За отсутствие описания какого-либо из разделов предложения участник получает на 25 баллов меньше. Если не описаны все вышеуказанные разделы, либо представлено только полностью скопированное Техническое задание, участник получает 0 баллов по данному критерию оценки.

При этом следует обратить внимание, что для оценки по этому критерию необходимо лишь наличие (или отсутствие) в предложении участника закупки предусмотренных Документацией разделов, включающих описание методов и способов оказания услуг, но детальное содержание этого описания определяет сам участник, и требования к нему Документацией не установлены. Действительно, как указывает Заявитель, «нет конкретных, четких данных по предоставляемой информации», но это сделано намеренно, чтобы не ограничивать участников и их количество, позволяя каждому описать так, как он считает возможным. Оценка будет производиться по принципу «имеется или не имеется описание».

В ответ на довод о некорректном формировании Технического задания в части описания порядка присвоения файлам атрибутов и индексации документов по атрибутам Заказчик пояснил, что Индексация исполнителем файлов по заданным атрибутам является отдельно оплачиваемой в рамках договора услугой (позиция № 12 таблицы п. 3 Сведения о начальных (максимальных) ценах единиц услуг, а также начальной (максимальной) сумме единичных расценок услуг). Индексация исполнителем документов по заданным атрибутам также является отдельно оплачиваемой услугой (позиция № 13 таблицы п. 3 Сведения о начальных (максимальных) ценах единиц услуг, а также начальной (максимальной) сумме единичных расценок услуг). Порядок указания заданных атрибутов документов регламентируется пп. 4.1.1 Технического задания, который предусматривает, что формат составления описей и актов приема-передачи документов

согласовывается сторонами дополнительно в виде приложения к договору в момент его заключения. Описи и акты приема-передачи документов включают в себя обязательные параметры документов и файлов. Таким образом говорить о том, что Заказчик может выдвинуть какие-либо произвольные, дополнительные требования в части присвоения файлам и документам атрибутов, не представляется возможным, поскольку на момент исполнения договора данные требования будут определенными и согласованными обеими сторонами. Если же в процессе исполнения договора Заказчику потребуются присвоение документам каких-либо иных, не согласованных сторонами атрибутов, данная услуга будет оплачена дополнительно в соответствии с условиями п. 3 «Сведения о начальных (максимальных) ценах единиц услуг, а также начальной (максимальной) сумме единичных расценок услуг» (позиция № 14 таблицы).

Заказчик как добросовестный участник гражданских правоотношений исходит из того, что при согласовании с исполнителем форматов он (Заказчик) будет действовать разумно, в рамках норм права и сложившихся на соответствующем рынке услуг обычаев делового оборота. При этом, поскольку Заказчику не известен исполнитель, не известны его способы и методы работы, используемое исполнителем программное обеспечение, оборудование и т.д., он не может и не считает целесообразным в документации установить названные форматы. Отсутствие закрепления в Документации указанных форматов позволяет большему числу потенциальных претендентов принять участие в закупке

По доводам Заявителя в части функционала электронной системы хранения документов, Заказчик сообщил, что п. 4.3 Технического задания только описывает функциональные возможности электронного хранилища данных (ЭХД). Он не устанавливает прав и обязанностей сторон в рамках договора, а только отражает фактический функционал электронной системы. При этом п. 15 Документации предусматривает предоставление исполнителем в составе первой части заявки предложения в отношении оказываемых услуг, содержащего описание методов и способов их оказания, включающего определенные разделы.

Таким образом, вопрос о том, кто именно должен вносить изменения в типы и атрибуты электронных документов, должен быть решен исходя из представленного участником в заявке предложения по оказанию услуг и функционала электронной системы.

По доводу о сроках договора аренды помещения Заказчик пояснил, что поскольку предметом закупки предусмотрена обязанность хранить документы Заказчика в течение пяти лет, установление требования о наличии хранилища в собственности или долгосрочной аренде является не ограничением прав участника, а гарантией надлежащего исполнения договора.

Кроме того, требование о том, что хранилище должно находиться в собственности, долгосрочной аренде или субаренде, указано Заказчиком в Техническом задании, то есть Заказчик устанавливает требование непосредственно к порядку оказания услуг в рамках заключенного договора. Нигде в описаниях требований к хранилищу не говорится, что данное требование должно быть соблюдено на этапе подачи заявки. Более того, требование может быть не соблюдено участником (победителем) даже на этапе заключения договора (об этом также нигде не упоминается).

Комиссия считает необходимым отметить, что Заявитель как податель жалобы в антимонопольный орган и лицо, участвующее в деле, обязан вместе с жалобой представить соответствующие его позиции доказательства, подтверждающие или опровергающие оспариваемые обстоятельства. Как следует из материалов дела, заявителем такие документы приложены не были, обоснований и объективных доказательств наличия в действиях заказчика нарушений, помимо субъективной оценки таких действий, не представлено.

При этом границы антимонопольного контроля торгов оканчиваются при достижении баланса частных и публичных интересов, на необходимость соблюдения которого указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29.03.2011 № 2-П, а также стабильности публичных правоотношений. В то же самое время «баланс» означает равновесие и равноправие сторон в публичных правоотношениях, а не смещение вектора административной защиты в сторону одного из участников таких отношений без достаточных к тому оснований.

Обратное будет противоречить не только балансу частных и публичных интересов, но и принципам добросовестной реализации и защиты своих гражданских прав (п. 3 ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения (п. 4 ст. 1 ГК РФ) и злоупотребления правом (п. 1 ст. 10 ГК РФ).

На основании изложенного, Комиссия, изучив представленные документы и сведения, проверив обоснованность доводов и заслушав возражения Заказчика, приняла решение признать жалобу Заявителя необоснованной.

Руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Атта» (ИНН: 7702736041, ОГРН: 1107746554035) на действия ГК «Агентство по страхованию вкладов» (ИНН: 7708514824, ОГРН: 1047796046198) при проведении Закупки необоснованной.
2. Снять ограничения на размещение Закупки, наложенные письмами Московского УФАС России от 25.12.2020 № ЕО/74977/20, от 30.12.2020 № ЕИ/76353/20.

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