

РЕШЕНИЕ

по делу № 1-00-689/77-19 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

25.03.2019 г. Москва

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

<...>

при участии представителей ГАУ «Московская государственная экспертиза» - <...>

в отсутствие представителей ООО «Алмад Консалтинг» (извещены надлежащим образом письмом Московского УФАС России от 21.03.2019 № ТФ/12959/19);

рассмотрев жалобу ООО «Алмад Консалтинг» (далее также — Заявитель, Общество) на действия ГАУ «Московская государственная экспертиза» (далее также — Заказчик) при проведении открытого конкурса в электронной форме на право заключения договора на выполнение работ по созданию автоматизированной информационной системы «Обеспечение деятельности Мосгосэкспертизы» (реестровый № 31807317402) (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.

По мнению Заявителя, нарушение его прав и законных интересов со стороны Заказчика выразилось в неправомерном отклонении его заявки от участия в Конкурсе.

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.

В единой информационной системе в сфере закупок www.zakupki.gov.ru (далее — ЕИС; Официальный сайт) Заказчиком размещено Положение о закупке товаров, работ, услуг (далее — Положение о закупках). Указанное Положение о закупках в редакции, действующей на дату размещения извещения о проведении Закупки, размещено в ЕИС — 19.10.2017.

Извещение о проведении Конкурса с начальной (максимальной) ценой договора в размере 20 000 000,00 руб. размещено на Официальном сайте 18.12.2018.

Из протокола рассмотрения заявок на участие в Конкурсе от 01.03.2019 № 31807317402-03 следует, что заявка Общества отклонена от участия в закупочной процедуре по причине несоответствия требованиям Конкурсной документации со следующим обоснованием: «состав документов заявителя не соответствует обязательным требованиям конкурсной документации, а именно, в составе заявки на участие в конкурсе приложены копии трудовых книжек сотрудников в неполном формате (первая и последняя страницы), что нарушает требования Приложения № 4 к конкурсной документации (Форма «Обеспеченность участника трудовыми ресурсами») прилагать копии трудовых книжек, а не фрагменты их них. В связи с неполным представлением документов сделать вывод о надлежащем подтверждении заявителем необходимой квалификации и наличия трудовых ресурсов не представляется возможным (пп. 9 п. 2.1.9, п. 3.10.7, п. 3.10.9, п. 4.2.2 конкурсной документации). Нарушены требования конкурсной документации по оформлению конкурсной заявки, а именно, не соблюдено требование по представлению формата документов: каждый документ должен быть отсканирован в цветном виде, в форме 1 документ- 1 файл: копии трудовых книжек

и дипломов сотрудников представлены едиными файлами, дипломы представлены в виду сканированных черно-белых копий (п. 3.10.5, п. 4.5.3 конкурсной документации)».

В соответствии с пунктом 2 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о конкурентной закупке должны быть указаны требования к содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в закупке.

Подпунктом 9 пункта 2.1.9 Конкурсной документации установлено требование о представлении в составе заявки на участие в процедуре документов, подтверждающих квалификацию участника процедуры закупки, а также наличие материальных, финансовых и трудовых ресурсов у поставщика (исполнителя) в случае, если в документации о закупке установлены такие критерии оценки заявок.

Пунктом 3.11.2 Конкурсной документации установлены следующие критерии оценки заявок:

1. цена договора;
2. качественные, функциональные и экологические характеристики товаров, работ, услуг;
3. квалификация участников закупки, в том числе:
 - деловая репутация
 - обеспеченность кадровыми ресурсами (количество и/или квалификация).

Порядок оценки заявок и значимость критериев указаны в таблице 1 Конкурсной документации (далее — Порядок оценки).

Согласно Порядку оценки по показателю «Обеспеченность кадровыми ресурсами» оцениваются сведения о наличии у участника в штате не менее 7 квалифицированных сотрудников с высшим образованием, в том числе:

- системный инженер – не менее 1 сотрудников;
- аналитик – не менее 5 сотрудников;
- инженер-электронщик – не менее 1 сотрудника;
- разработчик – не менее 4 сотрудников;
- инженер-разработчик – не менее 1 сотрудника;
- инженер-программист – не менее 2 сотрудников;
- инженер по технической поддержке – не менее 1 сотрудника.

Подтверждается приложением копий трудовых книжек и дипломов о высшем образовании.

- от 7 до 10 квалифицированных сотрудников – 20 баллов;

- от 11 до 14 квалифицированных сотрудников – 50 баллов;

- от 15 квалифицированных сотрудников – 100 баллов.

Рейтинг предложений по показателю «Обеспеченность кадровыми ресурсами» определяется по формуле:

$НЦБ_i * КЗ,$

где

НЦБ_i - количество баллов, присуждаемых по показателю;

КЗ – коэффициент значимости показателя «Обеспеченность кадровыми ресурсами», равный 0,3.

Необходимость предоставления копий трудовых книжек и дипломов о высшем образовании зафиксирована также в Приложении № 4 к Конкурсной документации (форма «Обеспеченность участника трудовыми ресурсами»).

По мнению Заявителя, его заявка полностью соответствовала требованиям Конкурсной документации и подлежала оценке, а у Заказчика отсутствовали правовые основания для отклонения такой заявки.

На заседании Комиссии представители Заказчика пояснили, что содержание понятия «копия документа» определяется в Национальном стандарте Российской Федерации ГОСТ Р 7.0.8-2013 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения», утвержденным приказом Росстандарта от 17.10.2013 № 1185-ст (далее - Стандарт).

Согласно подпункту 23 пункта 3.1 Стандарта под копией документа понимается экземпляр документа, полностью воспроизводящий информацию подлинника документа. При этом согласно подпункту 26 пункта 3.1 Стандарта копия части документа признается «выпиской из документа».

Таким образом, по мнению Заказчика, требование Конкурсной документации о предоставлении копий трудовых книжек должно было быть исполнено Обществом путем предоставления копий трудовых книжек в полном объеме, а не фрагментов из них. Неуказание в Конкурсной документации таких слов как «все страницы трудовых книжек» или «трудовые книжки в объеме всех страниц» не снимает с участника конкурса обязанности предоставления копий всех страниц документа.

Комиссия оценивает доводы Заказчика критически в связи с тем, что участники при формировании заявки руководствуются положениями Конкурсной документации. При этом Порядок оценки предусматривает, что по показателю «Обеспеченность кадровыми ресурсами» оцениваются сведения о наличии у участника в штате кадровых ресурсов, которые подтверждаются трудовыми книжками и дипломами, то есть Заказчику необходимо установить действительно ли сотрудники, данные о которых представлены участником, являются штатными сотрудниками Общества.

Комиссия, изучив заявку Общества установила, что в составе своей заявки Заявителем представлены первые страницы трудовых книжек (где содержатся данные о владельце трудовой книжки), а также страницы на которых отображена информация о приеме сотрудника на работу в ООО «Алмонд Консалтинг» с

указанием дат и реквизитов приказа о приеме на работу. Таким образом, из представленных в заявке сведений у Заказчика имелась возможность установить необходимые данные о штате участника.

Учитывая тот факт, что Конкурсная документация не содержит ссылок на Стандарт и из ее положений не следует необходимость представления всех страниц трудовых книжек сотрудников, отклонение Общества по данному основанию неправомерно.

Кроме того, Комиссия считает необходимым отметить, что при формировании Конкурсной документации Заказчиком должны учитываться принципы, закрепленные в части 1 статьи 3 Закона о закупках.

Так, документы, подтверждающие квалификацию участника, установлены Заказчиком в качестве обязательного требования, в связи с чем непредставление таких документов, исходя из положений документации, является основанием для отказа в допуске к участию в Конкурсе. Из чего предполагается возможным сделать вывод, что участники для принятия участия в процедуре обязаны иметь на момент подачи заявки соответствующие ресурсы.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участкам закупки.

В связи с этим установление дополнительного механизма отбора, который способен исключить из числа возможных участников Конкурса лиц, имеющих как соответствующие намерения, так и соответствующие возможности, не может отвечать правилам и принципам проведения закупок, установленным в законодательстве.

При этом Заказчик в целях выбора исполнителя лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, удовлетворения потребности заказчика в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, вправе установить необходимые требования в качестве критериев оценки заявок, установив соответствующий порядок оценки, при котором участнику, не имеющему достаточное количество кадровых ресурсов будет присвоено ноль баллов по данному показателю.

В данном случае Комиссия считает неправомерным установление в качестве основания допуска требования об обеспеченности кадровыми ресурсами, так как это искусственно сужает круг потенциальных участников закупочной процедуры, что не отвечает принципам закупочной деятельности. При таких обстоятельствах Комиссия приходит к выводу, что Заказчиком ненадлежащим образом установлены требования к участнику закупки, что нарушает пункт 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Относительно второго основания для отклонения представители Заказчика пояснили следующее.

Как следует из пункта 3.10.5 Конкурсной документации конкурсная заявка

считается отвечающей требованиям, если она соответствует условиям Конкурсной документации и требованиям, предусмотренным законодательством Российской Федерации.

Пунктом 4.5.3 Конкурсной документации установлены требования к документам в составе конкурсной заявки. В частности, каждый документ должен быть отсканирован в цветном виде, в формате 1 документ – 1 файл.

В нарушение указанных требований ООО «Алмонд Консалтинг» представило в составе конкурсной заявки копии трудовых книжек и дипломов сотрудников в черно-белом формате, записанных на один файл, вместо цветных копий, записанных в формате «одна трудовая книжка – один файл» или «один диплом – один файл».

Согласно пунктам 3.10.7 и 3.10.9 Конкурсной документации участники конкурса, подавшие конкурсные заявки, содержащие существенные отклонения от требований и условий настоящей конкурсной документации, не допускаются к участию в конкурсе. Существенными считаются отклонения, которые нарушают требования конкурсной документации.

Учитывая изложенное, на основании пункта 4.2.2 Конкурсной документации комиссия Заказчика посчитала конкурсную заявку ООО «Алмонд Консалтинг» не соответствующей требованиям Конкурсной документации ввиду, в том числе, предоставления документов с отклонением от установленных в конкурсной документации форм.

Комиссия оценивает доводы Заказчика как неосновательные ввиду того, что размещение документов, подтверждающих обеспеченность кадровыми ресурсами и их квалификацию в одном файле не препятствует рассмотрению и оценке такой заявки, так как данное обстоятельство не влияет на суть заявки и на полноту представленных в составе заявки сведений.

При таких обстоятельствах, Комиссия расценивает отклонение заявки как отклонение по формальному основанию.

Между тем, в целях соблюдения баланса частных и публичных интересов не допускается отклонение заявок участников по формальным основаниям с целью искусственно ограничить количество потенциальных участников, поскольку это не отвечает целям, закрепленным в части 1 статьи 1 Закона о закупках.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчика руководствуются принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Резюмируя изложенное, Комиссия, изучив материалы дела, представленные доказательства, проверив обоснованность доводов жалобы и заслушав возражения Заказчика, приходит к выводу, что действия Заказчика, выразившиеся в неправомерном отклонении заявки Общества, нарушают часть 1 статьи 1, пункт 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках.

Вместе с тем Комиссия приходит к выводу, что неправомерное отклонение заявки является следствием ненадлежащего формирования Конкурсной документации в

части требований к содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в закупке, в том числе ввиду установления квалификационного требования в качестве критерия допуска к участию в процедуре, что нарушает требования пунктов 2,9 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Руководствуясь частью 20 статьи 18.1, пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Алмонд Консалтинг» (ОГРН: 1174350006181, ИНН: 4345464561) на действия ГАУ «Московская государственная экспертиза» (ОГРН: 1087746295845, ИНН: 7710709394) при проведении Конкурса обоснованной.
2. Установить в действиях Заказчика нарушение части 1 статьи 1, пункта 2 части 1 статьи 3, пунктов 2, 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках.
3. Выдать заказчику обязательное к исполнению предписание об устранении выявленных нарушений.

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