

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-3274/2021 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

04.03.2021 г. Москва

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

при участии представителей ООО «АЗК СТРОЙ Групп», ГАУ города Москвы «Московский государственный зоологический парк»,

рассмотрев жалобу ООО «АЗК СТРОЙ Групп» (далее - Заявитель) на действия ГАУ города Москвы «Московский государственный зоологический парк» (далее - Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, на оказание услуг по техническому обслуживанию систем безопасности в головной организации ГАУ «Московский зоопарк» (реестровый № 32109942320) (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 со стороны Заказчика при проведении Конкурса выразилось в неправомерной оценке его заявки.

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 «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее также - 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.

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 том числе осуществление заказчиком закупки с нарушением требований Закона о закупках 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 соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим федеральным законом, 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 Закон о закупках правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

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).

Заказчиком на Официальном сайте размещено извещение о проведении Конкурса.

Согласно протоколу подведения итогов от 18.02.2021 (далее — Итоговый протокол) по показателю «Наличие эксплуатируемого онлайн-ресурса по диспетчеризации заявок на устранение неисправностей, контролю их выполнения, а также контролю выполнения плановых регламентных работ» Заявителю присвоено 0 баллов.

Исходя из возражений Заказчика, при рассмотрении заявки Заявителя не представлялось возможным просмотреть часть скриншотов в составе заявки, файлы не читались из-за программного сбоя на оборудовании Заказчика. В ходе повторной выгрузки документов по доводам жалобы Заказчику стала доступна возможность просмотром скриншотов, предложенных участником закупки в составе заявки. Таким образом, в части документов о наличии эксплуатируемого онлайн-ресурса по диспетчеризации заявок, Заказчик считает подтвержденным скриншотами участника закупки в полном объеме. Доводы жалобы участника Заказчик признаёт.

Комиссия, рассматривая действия Заказчика при проведении Конкурса, учитывая его согласие с доводом жалобы Заявителя, установила, что оценка по показателю «Наличие эксплуатируемого онлайн-ресурса по диспетчеризации заявок на устранение неисправностей, контролю их выполнения, а также контролю выполнения плановых регламентных работ» произведена неправомерно.

Таким образом, действия Заказчика противоречат пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, а довод жалобы признается обоснованным.

В рамках критерия «Наличие эксплуатируемого онлайн-ресурса по диспетчеризации заявок на устранение неисправностей, контролю их выполнения, а также контролю выполнения плановых регламентных работ» имеется показатель наличие утвержденного руководящего документа системы менеджмента качества, предписывающего обязательность и порядок приема и обработки заявок на онлайн-ресурсе, обязательность и порядок регистрации выполнения ремонтных и регламентных работ, обязательность и порядок обсуждения спорных вопросов с

представителями заказчика, а также копии страниц листа согласования (иного документа) об ознакомлении с этим документом персонала, вовлекаемого в процесс оказания услуг по предмету закупки (в том числе, - персонала, обладающего, по данным Участника, квалификацией согласно критерию III. Квалификация участников закупки) и скриншоты, подтверждающие фактическое взаимодействие представителей участника закупки с клиентами (допустимо предоставление информации в обезличенной форме).

По вышеуказанному подкритерию Заявителю также присвоено 0 баллов.

Комиссией установлено, что Заявителем представлен документ «Система управления качеством. Руководство по качеству. Порядок приема и обработки заявок онлайн, обязательность и порядок регистрации выполнения ремонтных и регламентных работ, обязательность и порядок обсуждения спорных вопросов с представителями заказчика» (далее - Система управления качеством), разработанный и утвержденный в 2015 году.

Согласно возражениям Заказчик, данный документ утвержден и подписан директором, но Заявителем не приложены документы, подтверждающие полномочия лица, подписавшего и утвердившего Систему управления качеством. В связи с этим Заказчиком не представляется возможным определить подписана Система управления качеством участника закупки надлежащим или ненадлежащим лицом.

По тексту Системы управления качеством присутствует ссылка на юридические лица «Юридический центр», ООО «КОМПАНИЯ» (п. 4.4.1, 4.5.3.2, 6.2, часть 6). По мнению Заказчика наличие данных ссылок в Системе управления качеством говорит о том, что данный документ не относится к Заявителю, так как участникам закупки является ООО «АЗК СТРОЙ Групп». На основании этого представленный документ признан Заказчиком недостоверным.

В составе заявки Заявителя не представлен лист согласования (иного документа) об ознакомлении с Системой управления качеством персонала, вовлекаемого в процесс оказания услуг по предмету закупки. Документ участника «Лист ознакомления с руководством по качеству от 01.02.2021 о порядке приема и обработки заявок онлайн», представленный в составе заявки и предложенной участником закупки, не может быть признан достоверным так как подписи сотрудников вставлены в документ с помощью графического редактора PDF. Соответственно документ не отвечает критериям подлинности и целостности.

При этом в Конкурсной документации отсутствуют требования о том, что должны быть приложены документы, подтверждающие полномочия лица, подписавшего и утвердившего Систему управления качеством.

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.

При этом члены закупочной комиссии Заказчика, как и Комиссии, не обладающие специальными знаниями, не могут объективно оценить документы

в составе заявки и указывать на их подлинность либо подложность.

В соответствии с частью 1 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно.

С учетом указанного принципа Заказчик не должен подвергать сомнению подлинность представленных участниками Закупки документов и сведений.

Указанные основания для начисления нуля баллов оцениваются Комиссией критически, как сугубо формальные, не соответствующие основной цели проведения закупок - удовлетворении потребности заказчика путем выбора наилучшего предложения на конкурентной основе.

Вместе с тем, у Заказчика все же имелись основания для начисления 0 баллов.

Так, согласно предмету Системы управления качеством, в составе данного документа должен быть отображен так же «порядок приема и обработки заявок онлайн, обязательность и порядок регистрации выполнения ремонтных и регламентных работ, обязательность и порядок обсуждения спорных вопросов с представителями заказчика». Данной информации, в комплекте представленных документов, Комиссия не обнаружила. При этом только лишь название самого документа в соответствии с критерием оценки не свидетельствует о том, что Заказчик поступил неправомерно.

Таким образом, довод жалобы признается необоснованным.

Согласно Конкурсной документации критерий «Наличие выездной бригады (выездной группы или иного аналогичного подразделения быстрого реагирования) аварийной круглосуточной службы» оценивается следующим образом:

участник в составе заявки декларирует наличие выездной бригады (выездной группы или иного аналогичного подразделения быстрого реагирования) аварийной круглосуточной службы с указанием ФИО сотрудников. Выездная бригада аварийной круглосуточной службы должна включать сотрудников Участника, состоящих в штате и/ или привлекаемых на основе гражданско-правовых договоров с количеством следующих специалистов:

1. Не менее 4 сотрудников с допуском к работе в электроустановках напряжением до 1000В не ниже III квалификационной группы;
2. Не менее 2 сотрудников с допуском к работам на высоте не ниже II группы;
3. Не менее 1 сотрудника, прошедшего обучение по работе с системой «АСБ Рубикон»;
4. Не менее 1 сотрудника, прошедшего обучение по работе с интегрированной системой безопасности SecurOS;
5. Не менее 1 сотрудника, прошедшего обучение по администрированию программной среды Trassir.

Подтверждается сведениями о персонале участника в соответствии с требованиями п. 3.2.1.

Таким образом, Заказчиком по показателю «Наличие выездной бригады (выездной группы или иного аналогичного подразделения быстрого реагирования) аварийной круглосуточной службы» оценивается состав сотрудников выездной бригады в целом. Если кто-то из сотрудников выездной бригады не подтверждает свою квалификацию, обучение, в таком случае по данному показателю присваивается 0 баллов.

Состав бригады Заявителя, согласно приложенным документам, не соответствует требованиям Заказчика.

Так, сертификат обучения, выданный сотруднику предоставлен о прохождении обучения по теме: «Проектирование, монтаж, пусконаладочные работы и техническое обслуживание на базе оборудования ОПС Рубикон», тогда как Заказчик требовал в составе сертификат обучения на оборудование «АСБ Рубикон».

В связи с этим участнику по данному подкритерию было присвоено 0 баллов.

Также Заявитель указывает, что его заявка была оценена в 4.5 балла из 30 по показателю «Обеспеченность кадровыми ресурсами».

Исходя из текста жалобы в составе заявки были представлены 8 копий удостоверений о повышении квалификации по программе «Монтаж, техническое обслуживание и ремонт установок пожаротушения, пожарной, охранной и охранно-пожарной сигнализации, включая диспетчеризацию и проведение пусконаладочных работ» на 8 сотрудников ООО «АЗК Строй Групп», а так же копии трудовых книжек этих сотрудников, но Заказчик баллы за их наличие нам не засчитал. Не были учтены представленные Заявителем скан копии 1 сертификата по работе с системой «АСБ Рубикон» (5 баллов), 1 сертификата обучения по администрированию программной среды TRASSIR (15 баллов), 1 сертификат на обучение по работе с интегрированной системой безопасности SecurOS (10 баллов).

По мнению Заявителя, по показателю «Наличие финансовых ресурсов» Заказчик неправомерно оценил предложение в 0 баллов.

Согласно тексту жалобы, в составе заявки были представлены скан копии бухгалтерской (финансовой) отчетности, Форма по ОКУД 0710001 «Бухгалтерский баланс» и Форма по ОКУД 0710002 «Отчет о прибылях и убытках» («Отчет о финансовых результатах») за 3 (три) истекших финансовых года, предшествующих дате публикации извещения о закупке, с печатью Заявителя и подписью генерального директора.

В возражениях Заказчик указывает, что согласно п. 10 Приложения 1 к Конкурсной документации установлено требование о том, что в целях подтверждения подлинности электронной подписи документов заказчик планирует использовать ресурс <https://www.gosuslugi.ru/pgu/eds/>, размещенный на портале Госуслуги. Для документов, передаваемые и/или получаемые от государственных учреждений, органов власти и их территориальных отделений, оригиналы которых содержат

электронную подпись в отсоединенном файле, помимо читаемой версии документов необходимо предоставить исходные версии электронных файлов с разрешением *.xml (для файлов данных) и *.sig (для файлов отсоединенной электронной подписи). В случае отсутствия файлов, позволяющих проверить подлинность электронной подписи документов (*.xml, *.sig), такие документы будут считаться не предоставленными в составе заявки участников закупки.

При рассмотрении заявки участника были представлены документы по вышеуказанным показателям, однако файлов, предусмотренных п. 10 Конкурсной документации участник закупки не приложил к заявке исходные версии электронных файлов с разрешением *.xml (для файлов данных) и *.sig (для файлов отсоединенной электронной подписи). При рассмотрении заявки участника были представлены документы по показателям «Наличие финансовых ресурсов», «Обеспеченность кадровыми ресурсами», однако файлов, предусмотренных п. 10 участник закупки не приложил к заявке исходные версии электронных файлов с разрешением *.xml (для файлов данных) и *.sig (для файлов отсоединенной электронной подписи). В связи с этим Заявителю было присвоено 0 баллов по данным показателям.

На основании квитанций о приеме налоговой декларации (расчет), предоставленных Заявителем сведений, подтверждающих наличие финансовых ресурсов отчетность за 2017, 2018, 2019 года предоставлялась участником закупки в налоговый орган в электронном виде. Сама квитанция содержит уведомление о ее подписании по средствам электронной подписи. Соответственно к документам и сведениям, подтверждающим информацию о наличии финансовых ресурсов применимы требования, указанные в п. 10 части I Приложение 1 к Конкурсной документации.

Аналогично в качестве подтверждения сведений о персонале, привлекаемого для оказания услуг по предмету закупки, участником были представлены сведения о застрахованных лицах по форме СЗВ-М на последнюю отчетную дату с отметкой территориального органа пенсионного фонда о приеме. Как видно из скан-копии представленной в заявке, были переданы в территориальный орган пенсионного фонда в электронной форме. Однако, в составе своей заявки Заявитель не предоставил файлы *.xml (для файлов данных) и *.sig (для файлов отсоединенной электронной подписи).

Таким образом, комиссия Заказчика приняла к оценке только сведения, предоставленные на в виду того, что на основании приложенного гражданско-правового договора отношения с ним были оформлены 01.02.2021 и сведения о нем не могли быть отражены в Сведения о застрахованных лицах по форме СЗВ-М за январь 2021 года.

Комиссия отмечает, что предоставление документов имеет своей целью подтверждение соответствия требованиям Заказчика и согласие на выполнение услуг под определенными условиями, Заказчик должен действовать таким образом, чтобы избегать формального подхода при оценке заявок.

Формализм при оценке заявок, когда документы отклоняются только по тому основанию, что не соответствуют определенной форме, противоречит принципу равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Оценивая поведение Заказчика, в том числе в ходе допуска заявок, Комиссия исходит из того, в допустимых ли пределах Заказчиком осуществляются его полномочия, либо имеют место необоснованные и неразумные ограничения или условия реализации участниками их прав.

Отклонение документов по основаниям представления им обозначенных документов, но не устроивших Заказчика по формальным причинам, а именно за отсутствие исходных версий электронных файлов, явно противоречит обычаям делового оборота и является злоупотреблением правом.

При таких обстоятельствах у Заказчика отсутствовали правовые основания для отклонения документов для подтверждения соответствия показателям «Наличие финансовых ресурсов», «Обеспеченность кадровыми ресурсами».

В соответствии с частью 1 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно.

С учетом указанного принципа Заказчик не должен подвергаться сомнению подлинность представленных участниками Закупки документов и сведений.

Указанные основания для отклонения документов оцениваются Комиссией критически, как сугубо формальные, не соответствующие основной цели проведения закупок - удовлетворении потребности заказчика путем выбора наилучшего предложения на конкурентной основе.

В данном случае действия Заказчика, выразившиеся в отклонении документов не соответствуют принципу равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, установленного пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, а довод жалобы признается обоснованным.

По мнению Заявителя, сомнительно, что ООО «ЛАБОРАТОРИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ» имея выручку за 2019 год в 36 млн. рублей, по показателю «Наличие финансовых ресурсов» получило максимальный балл.

На заседании Комиссии выявлено, что расчет коэффициентов по показателю «Наличие финансовых ресурсов» производился на основании бухгалтерской отчетности, представленной в соответствии с документацией о закупке. Всем участникам закупки, которые представили бухгалтерский баланс надлежащим образом, подсчет по этому показателю осуществлялся на основании формулы.

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 действующего законодательства помимо субъективной оценки таких действий Заявителем не представлено.

Комиссия отмечает, что 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).

В связи с чем Комиссия признает довод жалобы Заявителя с учетом конкретных фактических обстоятельств рассматриваемого дела необоснованным.

Заявитель просит проверить победителя и участника ООО «Сигнал-Безопасность» на предмет аффилированности и сговора участников, с целью ограничить конкуренцию, методом устранения ценового критерия.

Вместе с тем довод Заявителя о признаках сговора между победителем и участником Комиссией не рассматривается, так как не подлежит рассмотрению в рамках статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Комиссия также отмечает, что обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений Заказчику не выдается, поскольку неправомерная оценка по критериям не позволяет Заявителю стать победителем процедуры.

Комиссия, руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «АЗК СТРОЙ Групп» (ИНН: 7717699730, ОГРН: 1117746375581) на действия ГАУ города Москвы «Московский государственный зоологический парк» (ИНН: 7710031380, ОГРН: 1037700057768) при проведении Конкурса обоснованной в части оценки заявки Заявителя по показателям «Наличие эксплуатируемого онлайн-ресурса по диспетчеризации заявок на устранение неисправностей, контролю их выполнения, а также контролю выполнения плановых регламентных работ», «Наличие утвержденного руководящего документа системы менеджмента качества», «Обеспеченность кадровыми ресурсами», «Наличие финансовых ресурсов», оставить без рассмотрения довод о сговоре, в остальной части признать жалобу необоснованной.

2. Установить в действиях Заказчика нарушение пункта 2 части 1, части 6 статьи 3 Закона о закупках.

3. Обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений не выдавать.