

РЕШЕНИЕ № 223ФЗ-224/17

по результатам рассмотрения жалобы ООО «СВК-аудит» на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

23.03.2017 Москва

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по контролю в сфере закупок в составе: <...> ,

при участии представителей: <...> ,

рассмотрев жалобу ООО «СВК-аудит» от б/д б/н, направленную письмом Московского УФАС России от 14.03.2017 № ИШ/11474-1 (вх. от 15.03.2017 № 37147/17), на действия (бездействие) заказчика ПАО «Россети» при проведении открытого конкурса в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по формированию сводного на принципах РСБУ и консолидированного на принципах МСФО бизнес-планов Группы Россети и отчетов об их исполнении (51983) (извещение № 31704824854), в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

У С Т А Н О В И Л А:

В ФАС России поступила жалоба ООО «СВК-аудит» (далее — Заявитель) от б/д б/н, направленная письмом Московского УФАС России от 14.03.2017 № ИШ/11474-1 (вх. от 15.03.2017 № 37147/17), на действия (бездействие) заказчика ПАО «Россети» (далее — Заказчика) при проведении открытого конкурса в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по формированию сводного на принципах РСБУ и консолидированного на принципах МСФО бизнес-планов Группы Россети и отчетов об их исполнении (51983) (извещение № 31704824854) (далее – Конкурс, Жалоба).

Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках) устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг юридическими лицами, указанными в части 2 статьи 1 Закона о закупках.

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 (далее - положение о закупке).

Закупочная деятельность Заказчика регламентируется Единым стандартом закупок ПАО «Россети», утвержденным решением Совета директоров ПАО «Россети» от 30.06.2014 (далее – Положение о закупке).

В соответствии с частью 5 статьи 4 Закона о закупках при закупке в единой информационной системе (далее – ЕИС) размещается информация о закупке, в том числе извещение о закупке, проект договора, являющийся неотъемлемой частью извещения о закупке и документации о закупке, изменения, вносимые в такое извещение и такую документацию, разъяснения такой документации, протоколы, составляемые в ходе закупки, а также иная информация, размещение которой в ЕИС предусмотрено Законом о закупках, за исключением случаев, предусмотренных частями 15 и 16 статьи 4 Закона о закупках.

22.02.2017 в ЕИС размещено извещение и документация о проведении Конкурса (далее – Извещение, Документация).

Согласно Извещению, информации размещенной в ЕИС:

дата и время окончания подачи заявок — 15.03.2017 в 12:00;

дата и время рассмотрения заявок — 24.03.2017 в 12:00;

дата и время подведения итогов — 31.03.2017 в 12:00.

В ходе заседания 22.03.2017 Комиссией ФАС России в целях полного и всестороннего рассмотрения жалобы Заявителя объявлен перерыв до 23.03.2017.

Из Жалобы следует, что при проведении Конкурса Заказчиком нарушены положения Закона о закупках, поскольку Заказчиком в Документации установлены избыточные требования к участникам закупки, в части наличия опыта оказания услуг в области аутсорсинга подготовки сводной бухгалтерской отчетности, сводных бизнес-планов.

Представители Заказчика с доводом Жалобы не согласились и указали, что при проведении Конкурса Заказчик действовал в соответствии с требованиями действующего законодательства Российской Федерации, Положения о закупке.

Рассмотрев представленные материалы и выслушав пояснения представителей Заказчика, Заявителя, а также руководствуясь частью 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия ФАС России установила следующее.

1. Согласно доводу Заявителя, в Документации установлены избыточные требования к участникам закупки, в части наличия опыта оказания услуг в области аутсорсинга подготовки сводной бухгалтерской отчетности, сводных бизнес-планов.

Пунктом 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны требования к участникам закупки и перечень документов, представляемых участниками закупки для подтверждения их соответствия

установленным требованиям.

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

Аналогичные принципы предусмотрены подпунктом «б» пункта 1.2.1 Положения о закупке.

Абзацем «е» пункта 2.3.1.1 Тома 1 Документации установлено, что участник должен соответствовать иным требованиям, указанным в Томе 2 «Техническая часть» Документации.

Пунктом 2 Тома 1 «Технического задания» Документации Заказчиком установлены требования к участнику закупки, в том числе:

- иметь опыт оказания услуг в области аутсорсинга подготовки сводной бухгалтерской отчетности в соответствии с РСБУ и консолидированной отчетности в соответствии с МСФО для энергохолдингов с годовым консолидированным объемом выручки не менее 500 млрд. рублей.

- иметь опыт оказания услуг в области аутсорсинга подготовки сводных на принципах РСБУ и консолидированных на принципах МСФО бизнес-планов для энергохолдингов с годовым консолидированным объемом выручки не менее 500 млрд. рублей.

Кроме того, пунктом 2.9.3.3 Тома 1 Документации Заказчиком предусмотрен критерий оценки заявки участника закупки: «Квалификация и надежность», в соответствии с которым оценки подлежит также вышеуказанный опыт.

Вместе с тем, установление в пункте 2 Тома 1 «Технического задания» Документации требования о наличии у участника закупки обязательного опыта работ (услуг), влечет ограничение участников закупки, поскольку подтверждение наличия указанного опыта возможно исключительно при одновременном исполнении указанных видов работ (услуг) ранее.

Учитывая изложенное, установление Заказчиком в составе Документации вышеуказанных требований к участникам закупки противоречит подпункту «б» пункта 1.2.1 Положения о закупке, пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках и нарушает часть 1 статьи 2 Закона о закупках.

Вместе с тем, при рассмотрении Жалобы Комиссией ФАС России выявлены следующие нарушения.

2.1 Пунктом 2.3.1 Тома 1 Документации указано, что в Конкурсе может участвовать любое юридическое, физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, коллективный участник. Дополнительные требования к субподрядчикам/соисполнителям/субпоставщикам и порядку подтверждения их соответствия установленным требованиям приведены в пункте 2.3.3. Тома 1 Документации.

Пунктом 2.3.3. Тома 1 Документации предусмотрено, что участник Конкурса должен

доказать конкурсной комиссии, что каждый из привлекаемых им субподрядчиков/соисполнителей/субпоставщиков: осведомлен о привлечении его в качестве субподрядчика/соисполнителя/субпоставщика; согласен с выделяемым ему перечнем, объемами, сроками и стоимостью выполнения работ/услуг/поставок; отвечает требованиям настоящей Документации в объеме выполняемых субподрядчиком/соисполнителем/субпоставщиком работ/услуг/поставок. Участник Конкурса готовит заявку с учетом следующих дополнительных требований: в заявку включаются нотариально заверенные копии подписанных с двух сторон соглашений о намерениях заключить договор, в случае признания участника победителем, между участником и каждым привлекаемым субподрядчиком/соисполнителем/субпоставщиком, с указанием перечня, объема, стоимости и сроков выполнения возлагаемых на субподрядчика/соисполнителя/субпоставщика соответственно работ/услуг/поставок; должна включать сведения, подтверждающие соответствие каждого субподрядчика/соисполнителя/субпоставщика установленным требованиям в объеме выполняемых им соответственно работ/услуг/поставок с предоставлением документов формы 1.1., 2, 7, 8, 8.1., 8.2., 8.3., 9, 10 заполняются субподрядчиком/соисполнителем/субпоставщиком с указанием его наименования и заверяются подписью и печатью участника; должна включать сведения о распределении объемов работ/услуг/поставок между участником Конкурса и субподрядчиками/соисполнителями/субпоставщиками по установленной Форме 5.1.

В соответствии с положениями Закона о закупках, заказчик вправе установить требования исключительно к участникам закупки.

Кроме того, привлечение субпоставщиков/соисполнителей предполагается в процессе исполнения договора, а представление вышеперечисленных документов напрямую зависит от воли третьих лиц.

2.2 Пунктом 1.5.6 Тома 1 Документации установлено, что с целью исключения рисков недобросовестной конкуренции при проведении Конкурса, конкурсная комиссия вправе отклонить заявки участников Конкурса, аффилированных между собой (понятие аффилированного лица согласно ст.4 Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»).

Вместе с тем, Заказчиком в нарушение пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках установлены вышеуказанные требования, так как Законом о закупках не предусмотрено ограничение участия в закупочной процедуре лиц, аффилированных с иными участниками закупки.

Кроме того, наличие у участника закупки аффилированности с иным участником закупки, однозначно не свидетельствует о ненадлежащем исполнении обязательств по договору и недобросовестности такого участника закупки.

При этом из положений Документации не представляется возможным определить условия реализации права конкурсной комиссии отклонить заявку участника закупки на указанных основаниях, а также данное требование может применяться в неравной степени к участникам закупки.

•

- В соответствии с абзацем «г» пункта 2.3.1 Тома 1 Документации участник должен представить сведения в отношении всей цепочки его собственников, включая бенефициаров (в том числе конечных) с подтверждением заверенными Участником выписками из Единого государственного реестра юридических лиц, для акционерных обществ дополнительно заверенными выписками из реестра акционеров, документами о государственной регистрации иностранного юридического лица или физического лица в качестве индивидуального предпринимателя, выданных в соответствии с законодательством соответствующего государства (для иностранных лиц) с приложением надлежащим образом заверенного перевода на русский язык.

Согласно пункту 2.9.2.4. Тома 1 Документации предусмотрено, что Заказчик вправе отклонить заявку участника не отвечающую установленным в Документации требованиям к оформлению, составу документов и сведений, подаваемым в Заявке, в том числе если участник не предоставил справку о всей цепочке собственников, включая бенефициаров (в том числе конечных).

Вместе с тем, представление информации о цепочке собственников участника закупочной процедуры, включая бенефициаров (в том числе конечных) не влияет на исполнение обязательств по договору, а также не является подтверждением надлежащего исполнения обязательств по договору, заключаемому по результатам закупки, в связи с чем установление в качестве допуска данного требования является неправомерным.

2.4 Пунктом 2.3.2.1 Тома 1 Документации установлено, что документами, подтверждающими финансовую устойчивость участника Конкурса являются оригиналы или нотариально заверенные копии: справки об исполнении налогоплательщиком (плательщиком сбора, налоговым агентом) обязанности по уплате налогов, сборов, пеней, штрафов, процентов, форма которой утверждена Приказом от 21 июля 2014 г. № ММВ-7-8/378@, выданной соответствующими подразделениями Федеральной налоговой службы не ранее чем за 30 дней до срока окончания подачи заявок (код по классификатору налоговой документации 1120101) (далее — Справка из налогового органа).

Вместе с тем, требование о предоставлении в составе заявки оригиналов или нотариально заверенных копий Справок из налогового органа накладывает на участника закупки дополнительные обязанности, связанные с необходимостью обращения в налоговый орган, а также указанные справки не являются подтверждением ненадлежащего исполнения обязательств по договору, заключаемому по результатам закупки.

- - Согласно пункту 2.9.2.2 Тома 1 Документации в рамках отборочной стадии, при отсутствии, либо недостаточности в заявке какой-либо информации или каких-либо документов, либо наличия замечаний к заявке, возникших в ходе ее рассмотрения и не позволяющих в полной мере оценить квалификацию Участника в соответствии с установленными требованиями, Организатор по решению Комиссии вправе запросить у Участника недостающие документы либо разъяснение по имеющимся

замечаниям, предоставив Участнику для устранения замечаний и предоставления документов минимально необходимый срок. При этом все возможные риски отклонения заявки и ответственность, связанные с несвоевременным предоставлением документов по запросу Организатора, несет Участник.

Также пунктом 2.9.2.3 Тома 1 Документации предусмотрено, что конкурсная комиссия с письменного согласия Участника Конкурса также может исправлять очевидные арифметические и грамматические ошибки.

Кроме того, пунктом 2.9.2.6 Тома 1 Документации предусмотрено, что при проведении отборочной стадии организатор Запроса предложений вправе проверять соответствие предоставленных Участником заявлений, документов и информации действительности, в том числе путем направления запросов в государственные органы, лицам, указанным в Заявке, а также проводить выездные проверки. При предоставлении заведомо ложных сведений или намеренном искажении информации или документов, приведенных в составе Заявки, Заказчик по решению Закупочной комиссии вправе отклонить заявку.

Вместе с тем, возможность участия в Конкурсе с учетом указанных положений Документации зависит от волеизъявления Заказчика, а также применение Заказчиком права запрашивать дополнительные документы, осуществлять выездные проверки, исправлять очевидные арифметические и грамматические ошибки может применяться не в равной степени к участникам закупки, что может повлечь необоснованное отклонение и/или допуск участников закупки.

Кроме того, в Документации отсутствуют основания и порядок проведения выездной проверки, а также правовые последствия такой проверки.

2.6 Пунктом 2 части 10 статьи 4 Закона о закупках предусмотрено, что в Документации должны быть установлены требования к содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в закупке.

Пунктом 2.3.1.1 Документации установлено, что конкурсная комиссия рассматривает как равноценные собственным материально-технические и кадровые ресурсы аффилированного с участником Конкурса предприятия (дочернего либо предприятия-учредителя, акционера), при условии, что аффилированное с участником предприятие не участвует в данном конкурсе самостоятельно, и в составе заявки предоставлено нотариально заверенное соглашение между участником и аффилированным с ним предприятием о его согласии о предоставлении участнику материально-технических ресурсов и/или персонала для выполнения работ, с обязательным указанием необходимых сведений о предоставляемых ресурсах и персонале согласно соответствующим формам конкурсной документации.

Согласно пункту 2.9.2.4 Тома 1 Документации заявка участника закупки отклоняется в случае, если такая заявка не отвечает установленным в Документации требованиям к оформлению, составу документов и сведений, подаваемым в заявке, в том числе если участник не предоставил справку о всей цепочке собственников, включая бенефициаров (в том числе конечных).

На заседании Комиссии ФАС России установлено, что Документация содержит

обязательные формы для заполнения, в том числе справку о кадровых ресурсах — форма 10, справку о материально-технических ресурсах — форма 11.

При этом, в соответствии с пунктом 8.1.11.11 Положения о закупке выигравшим торги на Конкурсе (победителем конкурса) признается лицо, которое предложило лучшие условия исполнения договора в соответствии с критериями и порядком оценки и сопоставления заявок, которые установлены в конкурсной документации.

Таким образом, выбор победителя осуществляется на основании оценки заявки проведенной в соответствии с порядком и критериями оценки установленными Заказчиком в Документации, в связи с чем требование о наличии у участников закупки кадровых ресурсов, материально-технических ресурсов не может являться критерием допуска к участию в закупке, а должно быть установлено в качестве оценочного критерия.

Учитывая изложенное, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что установление вышеуказанных требований противоречит подпункту «б» пункта 1.2.1 Положения о закупке, пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках и нарушает часть 1 статьи 2 Закона о закупках.

3. В соответствии с пунктом 10 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе, формы, порядок, дата начала и дата окончания срока предоставления участникам закупки разъяснений положений документации о закупке.

Согласно статьи 190 Гражданского кодекса Российской Федерации установленный законом, иными правовыми актами, сделкой или назначаемый судом срок может определяться календарной датой или истечением периода времени.

Пунктом 10 части 10 статьи 4 Закона о закупках законодателем установлен срок о предоставлении участником закупки разъяснений положений документации о закупке в датах, следовательно, документация о закупке должна содержать календарную дату начала и календарную дату окончания срока предоставления участникам закупки разъяснений положений документации о закупке.

Вместе с тем, настоящая Документация не содержит указаний на календарную дату начала и календарную дату окончания срока о предоставлении участником закупки разъяснений положений документации о закупке.

Таким образом, в Документации Заказчиком не установлены конкретные даты представления разъяснений положения Документации участникам закупки, что нарушает пункт 10 части 10 статьи 4 Закона о закупках и содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

5. В соответствии с пунктами 12, 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации указываются критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

Пунктом 2.9.1.7 Тома 1 Документации предусмотрено, что оценка заявок включает две стадии: отборочную стадию, оценочную стадию.

Согласно пункту 2.9.2.3. Тома 1 Документации в рамках оценочной стадии конкурсная комиссия оценивает и сопоставляет заявки и проводит их ранжирование по степени предпочтительности для Заказчика, исходя из следующих критериев (включая подкритерии) и их весовых коэффициентов: цена заявки (рейтинг по критерию стоимости) - весовой коэффициент 0,6, квалификация и надежность участника — весовой коэффициент 0,4.

По критерию «Квалификация и надежность участника» Заказчиком установлены подкритерии:

- опыт оказания консультационных услуг в области методологии бухгалтерского учета и отчетности по российским стандартам, международным стандартам финансовой отчетности, прогнозирования и бизнес-планирования по МСФО и РСБУ (не менее 1 договора, подтверждающего оказание каждого вида услуг), где менее 5 договоров - 0 баллов, 5-15 договоров - 5 баллов, 15 и более договоров - 10 баллов.
- опыт оказания услуг в области аутсорсинга подготовки сводных на принципах РСБУ и (или) консолидированных на принципах МСФО бизнес-планов, в том числе для энергохолдингов с объемом выручки не менее 25 млрд. рублей, где 2 и менее договоров – 0 баллов, 3-10 договоров - 5 баллов, более 10 договоров - 10 баллов.
- опыт в оказании услуг по подготовке консолидированной финансовой отчетности в соответствии с МСФО компаний электроэнергетической отрасли с годовым консолидированным объемом выручки по МСФО не менее 500 млрд. рублей., где 2 и менее договоров - 0 баллов, 3 и более договора – 10 баллов.

Однако в данном порядке оценка отсутствует пропорциональная зависимость между представленным количеством договоров и начисляемым количеством баллов по данным критериям.

Учитывая изложенное, Комиссия приходит к выводу, что в установленном порядке оценки заявок на участие в Конкурсе отсутствует пропорциональная зависимость между представленным количеством договоров и начисляемым количеством баллов по данным подкритериям, что нарушает пункты 12, 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Указанные действия Заказчика содержат признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

На основании вышеизложенного и в соответствии с частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции Комиссия ФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «СВК-аудит» от б/д б/н, направленную письмом Московского УФАС России от 14.03.2017 № ИШ/11474-1 (вх. от 15.03.2017 № 37147/17), на действия (бездействие) заказчика ПАО «Россети» при проведении открытого конкурса в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по формированию сводного на принципах РСБУ и консолидированного на принципах МСФО бизнес-планов Группы Россети и отчетов об их исполнении (51983) (извещение № 31704824854) обоснованной.

2. Признать ПАО «Россети» нарушившим часть 1 статьи 2, пункты 10, 12, 13 части 10 статьи 4 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

3. Передать соответствующему должностному лицу Управления контроля размещения государственного заказа ФАС России материалы дела от 23.03.2017 № 223ФЗ-224/17 для рассмотрения вопроса о возбуждении дел об административных правонарушениях.

4. Выдать обязательное к исполнению предписание направленное на устранение выявленных нарушений.

Решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его вынесения.