

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-7428/2023 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

13.06.2023

г. Москва

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

Председательствующего:

<.....>,

членов Комиссии:

<.....>,

<.....>,

при участии посредством видеоконференцсвязи представителей АО «Квант-Н»,

в отсутствие представителей ООО «ГЛОБАЛС АУДИТ», извещенных надлежащим образом письмом Московского УФАС России от 05.06.2023 № НП/22591/23,

рассмотрев жалобу ООО «ГЛОБАЛС АУДИТ» (далее — Заявитель) на действия АО «Квант-Н» (далее — Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме на право заключения договора на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности (реестровый № 1273000005823000001) (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.

Рассмотрение жалобы проводилось в дистанционном режиме посредством видеоконференцсвязи.

Инструкция по подключению и использованию системы TrueConf размещена на официальном сайте Московского УФАС России по ссылке: <https://moscow.fas.gov.ru/page/17962>.

Заявлений о невозможности подключения к сеансу в назначенное время, а также возражений относительно рассмотрения жалобы посредством видеоконференцсвязи от Заявителя, которому направлялось уведомление о принятии жалобы к рассмотрению, в Управление не поступало.

Таким образом, учитывая, что указанное лицо надлежащим образом извещено о

дате, времени и способе рассмотрения жалобы заблаговременно, Комиссия Московского УФАС считает возможным провести дистанционное рассмотрение жалобы в отсутствие представителей Заявителя.

Согласно части 16 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, рассмотрение жалобы по существу осуществляется комиссией антимонопольного органа. Неявка лиц, надлежащим образом уведомленных (уведомленных посредством направления антимонопольным органом уведомления, предусмотренного частью 11 настоящей статьи) о времени и месте рассмотрения жалобы по существу, не является препятствием для такого рассмотрения.

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, 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 — 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 4 статьи 5 Федерального закона от 20.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (далее — Закон об аудиторской деятельности) Договор на проведение обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности организации, в уставном (складочном) капитале которой доля государственной собственности составляет не менее 25 процентов, а также на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности государственной корпорации, государственной компании, государственного унитарного предприятия или муниципального унитарного предприятия заключается с аудиторской организацией или индивидуальным аудитором, определенными путем проведения не реже чем один раз в пять лет открытого конкурса в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, при этом установление требования к обеспечению заявок на участие в конкурсе не является обязательным.

Таким образом, при осуществлении данной процедуры Конкурса Заказчик руководствовался Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной

системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о контрактной системе).

Согласно части 1 статьи 1 Закона о контрактной системе предметом регулирования названного закона являются отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся планирования закупок товаров, работ, услуг; определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом в соответствии с частями 1, 4 и 5 статьи 15 настоящего Федерального закона (далее — контракт); особенностей исполнения контрактов; мониторинга закупок товаров, работ, услуг; аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг; контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - контроль в сфере закупок).

В настоящем случае рассматриваемая процедура закупки подлежала проведению по правилам и в порядке, установленном Законом о контрактной системе в соответствии с Законом об аудиторской деятельности.

Таким образом, проведение спорного конкурса является обязательным в силу действующего законодательства, в связи с чем рассмотрение поданной Заявителем жалобы на действия Заказчика проводилось в рамках ст. 18.1 Закона о защите конкуренции как жалоба на обязательные в силу закона торги субъекта, осуществляющего свою закупочную деятельность в рамках Закона о закупках.

Заявитель в жалобе указывает на следующие нарушения в действиях Заказчика при формировании Закупочной документации:

1. Заказчик разместил извещение без Идентификационного кода закупки (ИКЗ).
2. Заявитель выражает несогласие с установленным порядком оценки по критерию «Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки». Заявитель ссылается на то, что Заказчик оценивает понятие «наличие» документов, используя нецифровые значения (термин «частично») одновременно с цифровыми (термин «один документ 3 и более»), что невозможно.

В показателе «Качественные характеристики объекта закупки» используется диапазонная система (шкала оценок) вместо формулы прямого сравнения (сопоставления) сведений в заявках согласно Правилам оценки. По мнению Заявителя, такая шкала оценок не содержит описания самого «сравниваемого, оцениваемого» сведения в единицах измерения, и в формулу Заказчик просто ничего не мог бы «подставить» для расчета.

Также Заявитель указывает, что наличие трех видов оценки «макс 100, частично 35,

минимум 0» означает что оценивается именно «шкала, диапазон, разные значения» сведений, а не «наличие либо отсутствие» одного конкретного документа, что также свидетельствует о том, что отсутствие формулы расчета баллов не позволяет должным образом произвести оценку заявок.

Заказчик прямо указал для «нулевого значения» баллов не просто «отсутствие» документа, а именно оценку содержимого, указав понятие «оптимальной методики» проведения аудита. Содержание такого стандартизованного документа практически одинакового для всех участников, не может быть «заполнено для заявки полностью либо частично либо «неоптимально» и затем оценено.

Представитель Заказчика с доводами жалобы не согласился, представил письменные возражения и материалы.

Проверив обоснованность доводов, приведенных в жалобе, в возражениях на нее, изучив материалы дела, Комиссия приходит к следующим выводам.

Комиссией установлено, что Заказчиком на основании части четвертой статьи 5 Федерального закона от 20.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», частей первой, четвертой, пятой статьи 5, статьи 48 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) 04.05.2023 на сайте Единой информационной системы в сфере закупок опубликовано извещение о проведении конкурса в электронной форме на право заключения договора на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности (реестровый № 1273000005823000001).

Относительно довода Заявителя о размещении Извещения без Идентификационного кода закупки (ИКЗ), Комиссия отмечает следующее.

Вместе с тем Комиссией установлено, что Заказчик осуществляет закупку товаров, работ, услуг в соответствии со статьей 2 Закона о закупках.

В соответствии с пунктом 7 части 4 статьи 1 Закона о закупках осуществлением Заказчиком отбора аудиторской организации для проведения обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности заказчика в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

Соответствующая закупка, согласно части 4 статьи 5 Закона об аудиторской деятельности обязана осуществляться Заказчиками посредством электронного конкурса в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ - далее Закон о контрактной системе).

Вместе с тем при осуществлении оспариваемой закупки не подлежат применению положения Закона о контрактной системе в части планирования, нормирования закупок, исполнения заключенных контрактов.

Также, согласно пункту 2 части 1 статьи 42 Закона о контрактной системе идентификационный код закупки, определенный в соответствии со статьей 23

настоящего Федерального закона, указание на соответствующую часть статьи 15 настоящего Федерального закона, в соответствии с которой осуществляется закупка (при осуществлении закупки в соответствии с частями 4 - 6 статьи 15 настоящего Федерального закона), а также указание на осуществление закупки в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе», которое не размещается на официальном сайте.

Закупка размещена в Разделе V Порядка, утвержденного приказом Федерального Казначейства «Об утверждении порядка регистрации в единой информационной системе в сфере закупок» от 29.04.2021 № 18н.

Данный раздел предусматривает:

- Юридического лица, осуществляющего закупки на проведение обязательного аудита в соответствии с частью 4 статьи 5 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»;

Идентификационный код закупки (ИКЗ) - это цифровой, машиночитаемый код, который обеспечивает взаимосвязь плана-графика, извещения об осуществлении закупки, приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), осуществляемом закрытым способом, документации о закупке, контракта, а также иных документов, предусмотренных Законом 44-ФЗ.

Таким образом, учитывая, что Заказчик не является субъектом Закона о контрактной системе, не имеет возможности размещать план, ИКЗ не формируется автоматически при размещении закупки, раздел V секции 44-ФЗ ЕИС не дает возможности формировать ИКЗ самостоятельно.

На основании изложенного, Комиссия признает указанный довод Заявителя необоснованным.

Относительно довода Заявителя о несогласии с установленным порядком оценки «Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки», Комиссией установлено следующее.

Согласно части 1 статьи 32 Закона о контрактной системе Заказчик устанавливает критерии оценки заявок участников.

Подпунктом 11 части 1 статьи 42 Закона о контрактной системе установлено, что извещение о закупке должно содержать критерии оценки заявок на участие в конкурсах, величины значимости этих критериев в соответствии с Законом о контрактной системе.

В соответствии с порядком оценки, установленным Закупочной документацией, оценка заявок осуществляется по формулам, предусмотренным пунктами 9 или 10 Положения об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2021 г. № 2604 «Об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, внесении изменений в пункт 4 постановления Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2021 г. № 2369 и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений

некоторых актов Правительства Российской Федерации» (далее — Положение об оценке).

Таким образом Заказчиком установлены критерии в соответствии с требованиями Постановлением Правительства РФ от 31.12.2021 № 2604 и Положением о закупках.

В соответствии с пунктом 22 Положения об оценке в случае отсутствия функциональной зависимости между значением характеристики объекта закупки, определенной количественным значением, и значением количества присваиваемых баллов, а также в случае, если характеристика не определяется количественным значением, значение количества баллов по детализирующему показателю присваивается заявке, подлежащей в соответствии с Федеральным законом оценке по критерию оценки «характеристики объекта закупки», по шкале оценки. При этом документом, предусмотренным приложением № 1 к настоящему Положению, устанавливаются значения количества баллов, присваиваемые за предлагаемое (предлагаемые) участником закупки количественное значение (значения) характеристики объекта закупки или предлагаемое участником закупки свойство (свойства) объекта закупки.

В силу пункта 23 Положения об оценке если в случае, указанном в пункте 22 настоящего Положения, предусматривается оценка наличия или отсутствия характеристики объекта закупки, шкала оценки должна предусматривать присвоение:

а) 100 баллов заявке (части заявки), содержащей предложение о наличии характеристики объекта закупки, а при отсутствии характеристики объекта закупки - 0 баллов (если лучшим является наличие характеристики объекта закупки);

б) 100 баллов заявке (части заявки), содержащей предложение об отсутствии характеристики объекта закупки, а при наличии характеристики - 0 баллов (если лучшим является отсутствие характеристики объекта закупки).

Так, Приложением № 4 к Закупочной документации установлен следующий порядок оценки заявок по критерию «Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки»:

Значимость показателя оценки, процентов — 100

Показатель оценки:

Качественные характеристики объекта закупки.

Показатель оценки, детализирующий показатель оценки:

Участник прилагает правила внутреннего контроля качества, обеспечивающие проведение аудиторской проверки в соответствии с законом и международными стандартами, методику, образец предоставления письменной информации по результатам исполнения контракта на оказание услуг аудита годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности и план проведения аудиторской проверки.

Формула оценки или шкала оценки:

Оценка заявок по показателю осуществляется в соответствии с пунктом 22, 23 Положения на основании следующей шкалы оценки:

Наличие правил внутреннего контроля качества, обеспечивающих проведение аудиторской проверки в соответствии с законом и международными стандартами, оптимальной методики проведения аудита, плана проведения аудиторской проверки и образца предоставления письменной информации в соответствии с ТЗ – 100 баллов;

Частичное наличие правил внутреннего контроля качества, обеспечивающих проведение аудиторской проверки в соответствии с законом и международными стандартами, методики проведения аудита и плана проведения аудиторской проверки и образца предоставления письменной информации в соответствии с ТЗ – 35 баллов;

Отсутствие одного или всех документов (правил внутреннего контроля качества, обеспечивающих проведение аудиторской проверки в соответствии с законом и международными стандартами, оптимальной методики проведения аудита и плана проведения аудиторской проверки и образца предоставления письменной информации в соответствии с ТЗ – 0 баллов.

Таким образом, Заказчиком установлен исчерпывающий порядок оценки соответствия показателя «Качественные характеристики объекта закупки», где в случае отсутствия подтверждающих документов, участнику присваивается 0 баллов, а случае частичного (неполного) наличия документов участнику присваивается 35 баллов.

Относительно довода Заявителя об отсутствии формулы расчета баллов по критерию Комиссия отмечает следующее.

Приложением № 1 к Положению установлена форма порядка оценки, где по критерию «Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки», в том числе, указывается значимость показателя оценки, детализирующего показатель оценки, от суммы величин значимости всех применяемых показателей оценки, детализирующих показатель оценки и формула, предусмотренная пунктом 20 Положения, или устанавливается в соответствии с пунктами 21 и 22 Положения шкала оценки.

В данном случае Заказчиком в соответствии с Положением установлена шкала оценки, что не противоречит установленным требованиям.

Комиссия также отмечает, что пунктом 3 Положения об оценке установлено, что для оценки заявок применяются, в том числе и критерий «Характеристики объекта закупки».

Согласно пунктом 16 Положения об оценке для оценки заявок по критерию оценки «Характеристики объекта закупки» может применяться, в том числе и показатель качественные характеристики объекта закупки.

Между тем, пунктом 17 Положения об оценке обязывает применять детализирующие показатели, предусматривающие оценку различных характеристик, образующих такие показатели оценки.

В свою очередь, Комиссия отмечает, что данный критерий является оценочным, не отборочным. Не представление таких документов не является обстоятельством, исключающим возможность принять участие в конкурсе, не влечет отклонение заявки, а соответственно данный подкритерий не ограничивает конкуренцию и доступ к выполнению предмета закупки. Не являясь условием допуска к участию, данные документы учитываются Заказчиком только в рамках оценочной стадии.

Согласно подходу, сформировавшемуся в судебной практике арбитражных судов, действуя добросовестно, Заказчик вправе установить порядок оценки, исходя из своих потребностей, целей, значимости и характера заказа, условий безопасности, которым могут не соответствовать все субъекты хозяйственной деятельности, поскольку правомерная конкуренция состоит в соперничестве и в формировании любым лицом лучшего предложения по исполнению заказа. В таких случаях, установленный Заказчиком порядок оценки не может расцениваться как ограничение прав одних и предоставление преимуществ другим субъектам.

Таким образом, Заказчик выявляет победителя, который соответствует названным целям, поэтому включение в документацию о закупке критериев и порядка их оценки, которые в итоге приводят к исключению из круга участников лиц, не отвечающих таким целям, не может рассматриваться как ограничение доступа к участию в закупке, поскольку все участники закупки поставлены в равные условия.

При этом Заявителем не приведено нормативного обоснования, что установленный Заказчиком порядок оценки не отвечает требованиям действующего законодательства.

Кроме того, Комиссией установлено, что на участие в закупке подано 9 заявок от участников, в том числе заявка Заявителя.

В соответствии с протоколом рассмотрения и оценки первых частей заявок от 05.06.2023 по критерию «Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки»:

3 (трех) участникам закупки присвоено 0 баллов, так как в заявках полностью отсутствуют документы (правила внутреннего контроля качества, методика проведения аудита, план проведения аудиторской проверки и образец предоставления письменной информации);

5 (пяти) участникам закупки, в том числе, Заявителю присвоено 35 баллов, так как в представленных документах (правила внутреннего контроля качества, методика проведения аудита, план проведения аудиторской проверки и образец предоставления письменной информации) имеются недостатки в части соответствия техническому заданию.

В соответствии с протоколом подведения итогов от 08.06.2023 по результатам проведения закупки Заявитель занял второе место с итоговой оценкой 60.64 баллов.

Таким образом, доводы Заявителя о неправомочности установленного порядка оценки по критерию «Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» не находят своего подтверждения, в связи с чем признается Комиссией необоснованным.

В свою очередь, Заявитель на заседание Комиссии не явился, доказательств ограничения конкуренции, а также нарушения прав при установлении оспариваемого порядка оценки по критерию «Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» не представил, при том, что Заявитель принял участие в закупке.

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).

С учетом изложенного, на основе всестороннего исследования, оценки фактических обстоятельств и доказательств по делу в их совокупности и взаимосвязи Комиссия приходит к выводу о признании жалобы необоснованной.

На основании изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «ГЛОБАЛС АУДИТ» (ИНН: 6652022791; ОГРН: 1076652000336) на действия АО «Квант-Н» (ИНН: 7704726190; ОГРН: 1097746264197) при проведении Закупки необоснованной.

2. Снять ограничения, наложенное письмом Московского УФАС России от 28.02.2023 № ЕИ/8863/23.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех

месяцев со дня его принятия.