

РЕШЕНИЕ

по жалобе № 086/07/3-1383/2021

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»

Резолютивная часть решения оглашена 15.09.2021
Мансийск

г. Ханты-

Решение в полном объеме изготовлено 17.09.2021

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре (далее - Комиссия Ханты-Мансийского УФАС России) по рассмотрению жалоб в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), в составе:

Председатель комиссии:

«_____» — «_____»;

Члены комиссии:

«_____» — «_____»;

«_____» — «_____»;

в присутствии представителя Заявителя по ВКС – «_____» по доверенности;

в присутствии представителя Заказчика по ВКС – «_____» по доверенности;

рассмотрев жалобу (вх. от 07.09.2021 № 8799-эп/21) (далее — Жалоба) на действия Заказчика М ДЭП при проведении открытого конкурса в электронной форме на оказание услуг по проведению аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности, извещение № 32110571412, в соответствии со статьей 18.1 Закона о защите конкуренции,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре (далее – Ханты-Мансийское УФАС России), в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, поступила жалоба (вх. от 07.09.2021 № 8799-эп/21) «_____» (далее — Заявитель) на действия Муниципального дорожно-эксплуатационного предприятия (далее – Заказчик, М ДЭП) при проведении открытого конкурса в электронной форме на оказание услуг по проведению аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности, извещение № 32110571412.

Заявитель обжалует положения документации о закупке в части порядка оценки заявок участников по нестоимостным критериям.

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 Законом о закупках.

Согласно пункту 1 части 10 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ

«О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках, Закон № 223-ФЗ) участник закупки вправе обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном антимонопольным органом, действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг в случае осуществления 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.

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.

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, действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

С учетом, доводов, содержащихся в жалобе, Комиссия полномочна рассматривать данную жалобу.

В соответствии с пунктом 13 статьи 3 Закона о закупках, Комиссия Ханты-Мансийского УФАС России ограничена доводами жалобы.

В соответствии с частью 19 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Ханты-Мансийским УФАС России в адрес Заявителя и Заказчика направлено Уведомление о поступлении жалобы и о приостановлении торгов до рассмотрения жалобы по существу. Рассмотрение жалобы назначено на 15.09.2021. В назначенную дату состоялось рассмотрение Жалобы посредством ВКС.

Заявитель в своей жалобе обжалует положения документации о закупке в части установления порядка оценки заявок по критерию «Деловая репутация участника закупки». В соответствии с подпунктом 3.3 пункта 26 части III документации о закупке Заказчик оценивает позицию участника закупки в рейтингах. Заявитель считает, что указанные положения конкурсной документации не соответствуют требованиям закона и могут привести к ограничению числа участников закупки.

Изучив имеющиеся материалы дела, представленные доказательства, заслушав представителя Заказчика, Комиссия Ханты-Мансийского УФАС России установила следующее.

Согласно части 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 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее - Положение о закупке).

Закупочная деятельность Заказчика регулируется Положением о закупках товаров, работ, услуг М ДЭП (далее — Положение о закупках), утвержденным директором М ДЭП.

19.08.2021 в Единой информационной системе в сфере закупок (далее – ЕИС) на официальном сайте www.zakupki.gov.ru Заказчиком опубликовано извещение № 32110571412 о проведении открытого конкурса в электронной форме.

В соответствии с извещением в редакции от 07.09.2021 установлены следующие сроки:

- дата начала срока подачи заявок – 19.08.2021 (мск+2);
- дата и время окончания подачи заявок – 21.09.2021 в 13:00 (мск+2);
- дата подведения итогов – 29.09.2021 (мск+2).

Таким образом, Заявитель обратился в Ханты-Мансийское УФАС России с жалобой на положения Документации о закупке до окончания срока подачи заявок.

Заказчик при осуществлении закупок применяет положения Закона о закупках. При этом, согласно пункту 7 части 4 статьи 1 Закона о закупках, данный закон не регулирует отношения, связанные с осуществлением заказчиком отбора аудиторской организации для проведения обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности заказчика. Заказчик осуществляет отбор аудиторской организации в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (далее – Закон № 307-ФЗ).

Положение о закупках также не регулирует отношения, связанные с осуществлением Заказчиком отбора аудиторской организации для проведения обязательного аудита его бухгалтерской (финансовой) отчетности в соответствии со ст. 5 Закона № 307-ФЗ (согласно пункту 1.3.4 Положения о закупках).

Согласно части 4 статьи 5 Закона № 307-ФЗ договор о проведении обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности организации, в уставном (складочном) капитале которой доля государственной собственности составляет не менее 25 процентов, а также о проведении 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 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, Закон № 44-ФЗ).

Таким образом, при проведении закупки по отбору аудиторской организации для проведения обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности, Заказчику следует применять нормы Закона № 44-ФЗ в части порядка проведения открытого конкурса.

Согласно части 1 статьи 54.1 Закона о контрактной системе под открытым конкурсом в электронной форме понимается конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении открытого конкурса в электронной форме и конкурсной документации и к участникам закупки предъявляются единые требования.

Также, согласно с частью 5 статьи 53 Закона о контрактной системе конкурсная комиссия осуществляет оценку заявок на участие в конкурсе, которые не были отклонены, для выявления

победителя конкурса на основе критериев, указанных в конкурсной документации.

В соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 54.3 Закона о контрактной системе конкурсная документация наряду с информацией, указанной в извещении о проведении открытого конкурса в электронной форме, должна содержать критерии оценки заявок на участие в открытом конкурсе в электронной форме, величины значимости этих критериев, порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в открытом конкурсе в электронной форме в соответствии с настоящим Федеральным законом.

В соответствии с частью 1 статьи 32 Закона о контрактной системе для оценки заявок, окончательных предложений участников закупки заказчик в документации о закупке устанавливает следующие критерии:

- 1) цена контракта, сумма цен единиц товара, работы, услуги;
- 2) расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ;
- 3) качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;
- 4) квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

Согласно части 4 статьи 32 Закона о контрактной системе в документации о закупке заказчик обязан указать используемые при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) критерии и их величины значимости. При этом количество используемых при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) критериев, за исключением случаев проведения аукциона, должно быть не менее чем два, одним из которых является цена контракта или сумма цен единиц товара, работы, услуги. Не указанные в документации о закупке критерии и их величины значимости не могут применяться для целей оценки заявок.

Предельные величины значимости каждого критерия установлены постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1085 «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Правила).

Согласно пункту 4 Правил для оценки заявок заказчик устанавливает в документации о закупке следующие критерии оценки:

- а) стоимостные критерии оценки, в том числе цена контракта;
- б) нестоимостные критерии оценки:
 - качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;
 - квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, принадлежащих им на праве собственности или на ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

Пунктом 27 Правил предусмотрено, что показателями нестоимостного критерия оценки «квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, принадлежащих им на праве собственности или на ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации» могут быть следующие показатели (с учетом особенностей, предусмотренных

пунктом 27(1) настоящих Правил):

- а) квалификация трудовых ресурсов (руководителей и ключевых специалистов), предлагаемых для выполнения работ, оказания услуг;
- б) опыт участника по успешной поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема;
- в) обеспеченность участника закупки материально-техническими ресурсами в части наличия у участника закупки собственных или арендованных производственных мощностей, технологического оборудования, необходимых для выполнения работ, оказания услуг;
- г) обеспеченность участника закупки трудовыми ресурсами;
- д) деловая репутация участника закупки.

Согласно п.3 Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, «оценка» - процесс выявления в соответствии с условиями определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) по критериям оценки и в порядке, установленном в документации о закупке в соответствии с требованиями настоящих Правил, лучших условий исполнения контракта, указанных в заявках (предложениях) участников закупки, которые не были отклонены.

Пунктом 28 Правил предусмотрено что, оценка заявок (предложений) по нестоимостному критерию оценки «квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, принадлежащих им на праве собственности или ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации» производится в случае установления в документации о закупке в соответствии с пунктом 10 Правил показателей, раскрывающих содержание соответствующего критерия оценки, с указанием (при необходимости) предельно необходимого Заказчику минимального или максимального значения, предусмотренного пунктом 11 Правил.

Согласно пункту 10 Правил в документации о закупке в отношении нестоимостных критериев оценки могут быть предусмотрены показатели, раскрывающие содержание нестоимостных критериев оценки и учитывающие особенности оценки закупаемых товаров, работ, услуг по нестоимостным критериям оценки.

В соответствии с п. 11 Правил для оценки заявок (предложений) по каждому критерию оценки используется 100-балльная шкала оценки. Если в соответствии с пунктом 10 настоящих Правил в отношении критерия оценки в документации о закупке заказчиком предусматриваются показатели, то для каждого показателя устанавливается его значимость, в соответствии с которой будет производиться оценка, и формула расчета количества баллов, присуждаемых по таким показателям, или шкала предельных величин значимости показателей оценки, устанавливающая интервалы их изменений, или порядок их определения.

Для оценки заявок (предложений) по нестоимостным критериям оценки (показателям) заказчик вправе устанавливать предельно необходимое минимальное или максимальное количественное значение качественных, функциональных, экологических и квалификационных характеристик, которые подлежат оценке в рамках указанных критериев. В этом случае, при оценке заявок (предложений) по таким критериям (показателям) участникам закупки, сделавшим предложение, соответствующее такому значению, или лучшее предложение, присваивается 100 баллов. Сумма величин значимости показателей критерия оценки должна составлять 100 процентов.

На основании изложенного, при наличии в документации о закупке показателей нестоимостного критерия, порядок оценки должен содержать:

1) значимость в отношении каждого показателя, которая в соответствии с п.3 Правил оценки заявок является выраженным в процентах весом показателя;

2) сумму величин значимости показателей критерия оценки в размере 100 процентов;

3) формулу расчета или шкалу количества баллов, предусматривающую присвоение по каждому показателю от 0 до 100 баллов (для дальнейшего умножения на коэффициент значимости показателя).

Рассмотрев документацию о закупке Комиссия Ханты-Мансийского УФАС России установила следующее.

В соответствии с пунктом 36 Документации критерии оценки конкурсных заявок, величина значимости таких критериев определена в приложении № 1 к документации.

1. В своей жалобе Заявитель указывает, что неценовой критерий оценки «Опыт участника по успешной поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема» является необъективным, не позволяет выявить лучшее условие выполнения контракта, ограничивает количество участников закупки.

В соответствии с приложением № 1 к Документации по показателю «опыт участника по успешной поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема» оценивается опыт участника по исполненным контрактам/договорам - опыт оказания услуг за 2015-2020 годы по аудиту отчетности организаций аналогичного масштаба деятельности и отраслевой принадлежности, с суммой каждого контракта/договора не менее 30 % от НМЦ договора.

Для оценки используется следующая шкала:

100 баллов – 14 контрактов/договоров и более,

50 баллов – 5-9 контрактов/договоров,

25 баллов – 1-4 контрактов/договоров,

0 баллов – контракты/договора не предоставлены или удовлетворяют не всем условиям показателя.

Таким образом, порядок присвоения баллов согласно представляемым участниками закупки сведениям определен. Из пояснений Заказчика следует, что данный критерий установлен по аналогии с положениями Закона № 44-ФЗ. Так, в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 32 Закона № 44-ФЗ для оценки заявок, окончательных предложений участников закупки заказчик в документации о закупке устанавливает критерий «квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации». При этом, при установлении критерия «опыт» в документации может быть определен один или несколько показателей: общая стоимость исполненных контрактов (договоров); общее количество исполненных контрактов (договоров); наибольшая цена одного из исполненных контрактов (договоров).

Критерии оценки заявок, установленные в конкурсной документации, должны быть направлены на определение наиболее квалифицированного исполнителя по контракту, что отвечает потребностям заказчика, заинтересованного в оказании услуг надлежащего качества. Их установление при проведении рассматриваемой закупки является правомерным и прямо предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе.

Законом о контрактной системе и Правилами не регламентировано установление в конкурсной документации тех или иных показателей, а также необходимой информации, раскрывающей содержание нестоимостных критериев.

Соответственно, Комиссия Управления считает, что Заказчик с учетом своих нужд и потребностей вправе установить в конкурсной документации выбранный им показатель оценки исходя из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд, но с учетом соблюдения принципа обеспечения конкуренции и недопущения необоснованного ограничения количества участников закупки либо предоставления отдельным участникам необоснованных преимуществ.

Согласно части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Установление Заказчиком в документации о закупке нестоимостного критерия оценки «Опыт участника по успешной поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема» не ограничивает самостоятельность хозяйствующих субъектов при осуществлении ими экономической деятельности и не нарушает положения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, Довод Жалобы № 1 необоснован.

2. Заявитель считает, что требование Заказчика о представлении участником закупки методики проведения аудита, а также оценка Заказчиком показателя «Качество услуг» (наличие и содержание методики проведения аудита, а также сообщение руководству Заказчика информации аудитора по результатам аудита) неправомерны в силу отсутствия у Заказчика специальных познаний в области аудита.

Согласно п. 3 Приложения № 1 к Документации о закупке максимальное количество баллов по показателю «Качество услуг» - 100 баллов.

В зависимости от полноты и развернутости представленной информации о Методике проведения аудита заявку участника присваивается от 1 до 50 баллов. При отсутствии методики выставляется 0 баллов.

В зависимости от полноты и развернутости представленной информации об описании формы и содержания сообщения руководству заказчика информации аудитора по результатам аудита, участнику присваивается от 1 до 50 баллов. При отсутствии информации выставляется 0 баллов.

В соответствии со ст. 7 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ аудиторская деятельность осуществляется в соответствии с международными стандартами аудита, которые являются обязательными для аудиторских организаций, аудиторов, саморегулируемых организаций аудиторов и их работников, а также со стандартами аудиторской деятельности саморегулируемых организаций аудиторов.

В п. 77 Методических рекомендаций по организации и проведению открытых конкурсов на право заключения договора на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, указанных в части 4 статьи 5 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» (одобрены Советом по аудиторской деятельности 18.09.2014, протокол № 14) в качестве показателей нестоимостного критерия оценки «качественные характеристики объекта закупки» рекомендуются, в частности, следующие показатели:

1) наличие и содержание методики проведения аудита (описание общего подхода к организации и проведению аудита, описание внутреннего контроля качества работы, др.);

2) оценка общего объема трудозатрат на проведение аудита, календарный план-

график оказания услуги;

3) описание формы и содержания сообщения руководству заказчика информации аудитора по результатам аудита;

4) наличие документов о прохождении внешнего контроля качества работы, результаты внешнего контроля качества работы.

Исходя из смысла положений пункта 2 части 1 статьи 33 Закона о контрактной системе Заказчик самостоятельно определяет потребность в необходимой услуге, в данном случае Заказчик желает обезопасить себя от проведения некачественного, непрофессионального аудита, в связи с чем и установил требования об описании методики.

Законом о контрактной системе не регламентировано установление в конкурсной документации тех или иных показателей, а также необходимой информации, раскрывающей содержание нестоимостных критериев оценки.

Вместе с тем, в документации о проведении конкурса по показателю «качество услуг» отсутствует формула расчета количества баллов, присуждаемых по такому показателю, или шкала предельных величин значимости показателя оценки, устанавливающая интервалы их изменений, или порядок их определения.

Кроме того, участники закупки могут предоставить к оценке различные по полноте проработки и детализации сведения, которые будут отличны по методам исполнения, контроля качества (допустимым действующими нормативными документами) и т.д., однако выявить более лучшие условия из них на основании установленного Заказчиком порядка оценки не представляется возможным, следовательно, в действиях Заказчика усматривается нарушение пункта 8 части 1 статьи 54.3 Закона о контрактной системе. Довод жалобы № 2 является обоснованным.

Исходя из вышеизложенного, Комиссия Управления приходит к выводу, что доводы Жалобы Заявителя являются частично обоснованными.

В соответствии с пунктом 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения жалобы по существу комиссия антимонопольного органа принимает решение о признании жалобы обоснованной или необоснованной и в случае, если жалоба признана обоснованной, либо в случае установления иных не являющихся предметом обжалования нарушений (нарушений порядка организации и проведения торгов, заключения договоров по результатам торгов или в случае признания торгов несостоявшимися, нарушений порядка осуществления в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами градостроительных отношений, процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства) принимает решение о необходимости выдачи предписания, предусмотренного пунктом 3.1 части 1 статьи 23 настоящего Федерального закона.

На основании вышеизложенного, руководствуясь частью 20 статьи 18.1, частью 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу «_____» (вх. от 07.09.2021 № 8799-эп/21) (далее — Жалоба) на действия Заказчика М ДЭП при проведении открытого конкурса в электронной форме на оказание услуг по проведению аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности, извещение № 32110571412, частично обоснованной.

2. Выдать Заказчику обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений.

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

Председатель комиссии

«_____»

Члены комиссии:

«_____»

«_____»