

РЕШЕНИЕ

по делу №077/07/00-4306/2020 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

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

рассмотрев жалобу ООО «ГЛОБАЛС АУДИТ» (далее - Заявитель) на действия АО «МКЖД» при проведении конкурса в электронной форме на право заключения договора на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности (согласно ч. 4 ст. 5 Федерального закона от 30.12.2008г. № 307-ФЗ) (реестровый № 1200700003820000001) (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 ООО «ГЛОБАЛС АУДИТ» на действия АО «МКЖД» при проведении конкурса в электронной форме на право заключения договора на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности (согласно ч. 4 ст. 5 Федерального закона от 30.12.2008г. № 307-ФЗ) (реестровый № 1200700003820000001).

В соответствии с частью 1 статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - 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 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В соответствии с частью 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 Обществом 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.

Как следует из фактических обстоятельств данного дела, Заказчиком 04.02.2020 в Единой информационной системе размещено извещение о проведении Аукциона. Дата окончания подачи заявок — 28.02.2020. Начальная (максимальная) цена контракта составляет 1 362 666,67 рублей.

По мнению Заявителя, нарушение со стороны Заказчика выразилось в установлении неправомерных положений в документации, а именно:

1. в порядке размещения информации о закупке, а именно в извещении должен быть указан конкретный вид аттестата аудитора, так как имеется два вида квалификационных аттестатов, дающих право на проведение аудиторской проверки. Либо должен быть указан аттестат общего вида для предприятий, не имеющих существенной доли госсобственности, либо должен быть указан аттестат единого образца, выдаваемый СРО после 01.01.2011 года, позволяющий проверять предприятия с существенной долей госсобственности;
2. в порядке оценки заявок:

- в пункте 23 конкурсной документации по критерию Квалификация участника закупки по показателю № 1 «Опыт участника по успешному оказанию услуг сопоставимого характера и объёма» установлено следующее: предметом договора являлось проведение аудита годовой отчетности заказчиков, у которых один из акционеров находится в городе Москва за период 2014-2018, стоимость данной аудиторской проверки не менее 700 000 рублей.

- в пункте 23 конкурсной документации по критерию Квалификация участника закупки по показателю № 2 «Опыт участника в аудиторских проверках организаций» установлено следующее: - при отсутствии опыта (количество аудиторских проверок) участника в аудиторских проверках организаций, осуществляющих деятельность в соответствии с кодом ОКВЭД 64.99.3 за 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 год, отсутствии подтверждающих документов, неполном комплекте документов участник открытого конкурса получает 0 баллов по данному подкритерию; при наличии от 1 до 10 договоров/контрактов, подтверждающих опыт оказания услуг участник открытого конкурса получает 15 баллов по данному подкритерию; при наличии 11 и более договоров/контрактов, подтверждающих опыт оказания услуг участник открытого конкурса получает 30 баллов по данному подкритерию; Подтверждением опыта участника в аудиторских проверках организаций, осуществляющих деятельность в соответствии с кодом ОКВЭД 64.99.3 за 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 год, являются копии исполненных контрактов/договоров, включая все листы и приложения к ним и копии актов приемки оказанных услуг, подтверждающих их исполнение;

- в пункте 23 конкурсной документации по критерию Квалификация участника закупки по показателю № 3 «Квалификация трудовых ресурсов участника закупки»

установлено следующее: – при наличии в штате у Участника закупки от 0 до 5 (включительно) специалистов, имеющих действительный квалификационный аттестат аудитора, выданный после 1 января 2011 г., Участник получает 0 баллов по данному показателю; – при наличии в штате у Участника закупки от 6 до 15 (включительно) специалистов, имеющих действительный квалификационный аттестат аудитора, выданный после 1 января 2011 г., Участник получает 10 баллов по данному показателю; – при наличии в штате у Участника закупки 16 и более специалистов, имеющих действительный квалификационный аттестат аудитора, выданный после 1 января 2011 г., Участник получает 20 баллов по данному показателю. Принимается к рассмотрению только та информация, которая подтверждена копиями квалификационных аттестатов, выданных после 01.01.2011 г. При отсутствии подтверждения участник открытого конкурса получает 0 баллов по данному показателю.

- в пункте 23 конкурсной документации по критерию Квалификация участника закупки по показателю № 4 «Деловая репутация участника закупки» установлено следующее: При наличии подтверждающих документов за каждый подпоказатель начисляется 10 баллов 4.1. Наличие полиса страхования профессиональной ответственности при осуществлении аудиторской деятельности с суммой страхового возмещения 300 млн. рублей (включительно) и более по каждому страховому случаю и не менее 500 млн. рублей (включительно) по всем страховым случаям. 4.2. Наличие в списке крупнейших аудиторских организаций (субъектов аудиторской деятельности) России рейтингового агентства Эксперт по итогам 2018 года и занимаемое место - не ниже 25-го.

В рамках заседания Комиссии Заказчик пояснил, что доводы заявителя являются необоснованными, а также представил возражения на жалобу в письменном виде.

Комиссия, ознакомившись с представленными документами и сведениями, установила следующее.

1. Участник закупки должен соответствовать требованиям, установленным Федеральным законом от 30 декабря 2008 г, № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»:

1) сведения об аудиторской организации должны быть включены в реестр аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемой организации аудиторов;

2) в отношении участника закупки на момент проведения конкурса и в период предполагаемого подписания договора на проведение аудита не должны действовать меры воздействия в виде приостановления членства в саморегулируемой организации аудиторов, лишаящие участника закупки права заключать новые договоры;

1.

3. обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, в уставных (складочных) капиталах которых доля государственной собственности составляет не менее 25%, может проводиться только аудиторскими организациями.

Следовательно, оказание услуг в сфере аудиторской деятельности по проверке бухгалтерской (финансовой) отчетности Заказчика (100 % собственность г. Москвы) имеет право осуществлять только аудиторская организация с участием аудитора, имеющего действительный квалификационный аттестат аудитора, выданный после 1 января 2011 года.

То есть Участник закупки, как профессиональная организация в сфере оказания аудиторских услуг, подавая заявку на участие в конкурсе, должна понимать и осознавать необходимость наличия в своем составе аудитора, имеющего действительный квалификационный аттестат аудитора, выданный после 1 января 2011 года. Кроме того, Комиссия не находит оснований для того, чтобы считать документацию вводящей в заблуждение потенциальных участников.

В соответствии с вышеизложенным, довод Заявителя является необоснованным.

2. В соответствии с пунктом 23 конкурсной документации установлены следующие критерии Квалификации участника закупки по показателю № 1 «Опыт участника по успешному оказанию услуг сопоставимого характера и объёма»: предметом договора являлось проведение аудита годовой отчетности заказчиков, у которых один из акционеров находится в городе Москва за период 2014-2018, стоимость данной аудиторской проверки не менее 700 000 рублей.

Данный подкритерий оценивается следующим образом:

- при отсутствии опыта по успешному оказанию услуг сопоставимого характера и объема, отсутствии подтверждающих документов, неполного комплекта документов участник открытого конкурса получает 0 баллов по данному подкритерию;

- при наличии от 1 до 10 договоров/контрактов по оказанию услуг сопоставимого характера и объема участник открытого конкурса получает 15 баллов по данному подкритерию;

- при наличии 11 и более договоров/контрактов по оказанию услуг сопоставимого характера и объема участник открытого конкурса получает 30 баллов по данному подкритерию.

В соответствии с установленным порядком оценки, участник закупки, имеющий опыт оказания услуг по аудиту в других регионах, в том числе, если общая стоимость оказанных услуг выше, чем у другого участника закупки, имеющего опыт оказания услуг по аудиту на территории города Москвы, получает меньшее количество баллов, что приводит к ограничению прав участников Конкурса, имеющих опыт работы, связанный с предметом договора, в иных субъектах Российской Федерации.

Вместе с тем оказание услуг по аудиту на определенной территории не подтверждает более сложный характер таких работ и не является показателем наибольшей квалификации участника Конкурса по оказанию услуг по аудиту в сравнении с опытом работ на других территориях.

Также установление нижней границы договоров 700 000 рублей не свидетельствует о большей квалификации и наилучшем предложении участников. В данном случае имеется прямое ограничение конкуренции, так как, например,

участник, выполнивший несколько договоров со стоимостью 699 999 рублей, получит меньше либо не получит вовсе баллов, чем участник с одним или двумя договорами со стоимостью 700 001 рублей.

Помимо этого нарушением также является установление критериев оценки по количеству договоров. Данные границы в документации установлены произвольно. Например, в случае, если первый участник имеет 10 исполненных договоров со стоимостью 800 000 рублей, а второй участник имеет 11 исполненных договоров со стоимостью 700 000 рублей, последний получит больше баллов. При этом за исполнение количества договоров больше, чем 11, участники получают одинаковое количество баллов. Иными словами, сравнение участников с числом договоров больше 11 не производится.

В соответствии с вышеизложенным Комиссия считает данный довод жалобы обоснованным и устанавливает в действиях Заказчика нарушение подпункты 4 и 8 пункта 1 статьи 54.3 Закона о контрактной системе.

1.

3. Относительно довода, касающегося установления критериев оценки заявки по показателю № 2 «Опыт участника в аудиторских проверках организаций»: - при отсутствии опыта (количество аудиторских проверок) участника в аудиторских проверках организаций, осуществляющих деятельность в соответствии с кодом ОКВЭД 64.99.3 за 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 год, отсутствии подтверждающих документов, неполном комплекте документов участник открытого конкурса получает 0 баллов по данному подкритерию; при наличии от 1 до 10 договоров/контрактов, подтверждающих опыт оказания услуг участник открытого конкурса получает 15 баллов по данному подкритерию; при наличии 11 и более договоров/контрактов, подтверждающих опыт оказания услуг участник открытого конкурса получает 30 баллов по данному подкритерию; Подтверждением опыта участника в аудиторских проверках организаций, осуществляющих деятельность в соответствии с кодом ОКВЭД 64.99.3 за 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 год, являются копии исполненных контрактов/договоров, включая все листы и приложения к ним и копии актов приемки оказанных услуг, подтверждающих их исполнение, Комиссия отмечает следующее.

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; 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.

В соответствии с частью 8 статьи 32 Закона о контрактной системе порядок оценки заявок, окончательных предложений участников закупки, в том числе предельные величины значимости каждого критерия, устанавливаются Постановлением

Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 N 1085 «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Правила).

При этом согласно пункту 3 Правил «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 11 Правил установлено, что для оценки заявок (предложений) по каждому критерию оценки используется 100-балльная шкала оценки. Если в соответствии с пунктом 10 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.

В соответствии с документацией Заказчиком установлено два нестоимостных критерия, а именно № 1 «Опыт участника по успешному оказанию услуг сопоставимого характера и объема» и № 2 «Опыт (количество аудиторских проверок) участника в аудиторских проверках организаций, осуществляющих деятельность в соответствии с кодом ОКВЭД 64.99.3 за 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 год». В сумме два показателя дают 60 баллов, что нарушает пропорциональность, установленную пунктом 11 Правил.

Помимо этого участники, исполнившие больше 11 договоров, снова получают одинаковое количество баллов. То есть снова нарушается положения, установленный статьей 32 Закона о контрактной системе.

В соответствии с вышеизложенным Комиссия считает довод жалобы обоснованным.

4. Заявитель считает, что непринятие к оценке специалистов, привлеченных на основании гражданско-правового договора, с учетом того, что участниками Конкурса могут являться только субъекта МСП, которые, в свою очередь, законодательно ограничены в количестве штатных сотрудников, что является ограничением конкуренции.

Комиссия оценивает заявленные Заказчиком доводы критически в связи с тем, что Заказчиком не доказано, что наличие у участника квалифицированного персонала в штате организации влияет на возможность надлежащего исполнения таким участником обязательств по договору, заключаемому по результатам Конкурса и на качество выполняемых работ, в большей степени, чем привлечение квалифицированного персонала по гражданско-правовым договорам.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 6 **Закона о контрактной системе** при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются, в том числе принципом обеспечения конкуренции, ответственности за результативность обеспечения

государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Таким образом, действия Заказчика нарушают требования статьи 7, статьи 8, подпункты 4 и 8 пункта 1 статьи 54.3 Закона о контрактной системе Закона о контрактной системе, в связи с чем Комиссия признает данный довод жалобы обоснованным.

5. 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.

В соответствии с частью 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.

В соответствии с частью 5 статьи 32 Закона о закупках сумма величин значимости всех критериев, предусмотренных документацией о закупке, составляет сто процентов. Величина значимости критерия, указанного в пункте 2 части 1 настоящей статьи, не должна превышать величину значимости критерия, указанного в пункте 1 части 1 настоящей статьи.

В пункте 23 Закупочной документации указан следующий показатель: Показатель 4. «Деловая репутация участника закупки». При наличии подтверждающих документов за каждый подпоказатель начисляется 10 баллов. 4.1. Наличие полиса страхования профессиональной ответственности при осуществлении аудиторской деятельности с суммой страхового возмещения 300 млн. рублей (включительно) и более по каждому страховому случаю и не менее 500 млн. рублей (включительно) по всем страховым случаям. 4.2. Наличие в списке крупнейших аудиторских организаций (субъектов аудиторской деятельности) России рейтингового агентства Эксперт по итогам 2018 года и занимаемое место - не ниже 25-го.

Согласно Федеральному закону «Об аудиторской деятельности» от 30.12.2008 № 307-ФЗ одним из условий вступления и членства в СРО аудиторов является наличие действующего договора страхования профессиональной ответственности. Наличие полиса дает уверенность в том, что Заказчик получит денежную компенсацию в случае совершения аудитором ошибки или противоправных действий. Также наличие данного полиса говорит о деловой репутации Участника, то есть Участник несёт ответственность за результат оказанных услуг.

В связи с этим, Комиссия считает данный довод необоснованным.

Исходя из вышеизложенного Комиссия, руководствуясь частью 20 статьи 18.1, пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу Заявителя обоснованной в части оспаривания критериев оценки по показателю № 1 «Опыт участника по успешному оказанию услуг сопоставимого характера и объёма», № 2 «Опыт участника в аудиторских проверках организаций», **№ 3 «Квалификация трудовых ресурсов участника закупки», в остальной части признать необоснованной.**
2. **Признать в действиях Заказчика нарушение статьи 32, подпункты 4 и 8 пункта 1 статьи 54.3 Закона о контрактной системе Закона о контрактной системе.**
3. **Выдать предписание об устранении выявленных нарушений Заказчику.**

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