

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-5703/2020 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров
08.04.2021 г. Москва

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

<...>

при участии посредством видеоконференцсвязи представителя АО «Редакция газеты «Вечерняя Москва»,

в отсутствие ООО «ГЛОБАЛС АУДИТ» (извещено надлежащим образом письмом Московского УФАС России от 05.04.2021 № ЕО/18605/21);

рассмотрев жалобу ООО «ГЛОБАЛС АУДИТ» (далее также — Заявитель, Общество) на действия АО «Редакция газеты «Вечерняя Москва» (далее также — Заказчик) при проведении конкурса на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по аудиту годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности Заказчика за 2021 год (реестровый № 1273000005621000001) (далее — Конкурс)

в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В адрес Московского УФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении Конкурса.

По мнению Заявителя, нарушение его прав и законных интересов со стороны Заказчика выразилось в ненадлежащем формировании Конкурсной документации, влекущее ограничение конкуренции.

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 аукциона 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.

Извещение о проведении Конкурса с начальной (максимальной) ценой договора в размере 456 240,00 руб. размещено на Официальном сайте 03.03.2021.

Из жалобы следует, что Заказчик в нарушение статьи 31 Закона о контрактной системе не указал требования к квалификации участников как аудиторов.

Заявитель указывает на невозможность самостоятельно определить вид аттестата для рабочей группы аудиторов, т.к. в документации не указана доля государственной собственности в уставном капитале Акционерного Общества что не позволяет участникам определить такие требования самостоятельно и прямо нарушает права участников.

По мнению Заявителя, в Закупочной документации 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, позволяющий проверять предприятия с существенной долей госсобственности.

Участник закупки должен соответствовать требованиям, установленным Законом об аудиторской деятельности:

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

- 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;
- 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 (64,77% 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 в рассматриваемой части вводящей в заблуждение потенциальных участников.

Более того, Заявитель, являясь участником Конкурса, сформировал заявку на участие в процедуре, был допущен к участию в процедуре, в связи с чем доказательств того, что оспариваемые требования препятствуют формированию заявки или иным образом ограничивают конкуренцию не представлено.

В соответствии с вышеизложенным, данный довод Заявителя является необоснованным.

Также Заявитель считает, что в Конкурсной документации допущена техническая ошибка в части указания периода оказания услуг. Так, указано 2 периода оказания услуг в то время как договор исполняется в один этап.

На заседании Комиссии Заказчик пояснил, что в Закупочной документации отсутствуют ошибки в части указания периодов оказания услуг и указание двух периодов обусловлено потребностью Заказчика в проведении аудита в 2021 и 2022 году.

При таких обстоятельствах, Комиссия приходит к выводу о недоказанности обоснованности заявленного Заявителем довода.

Также, по мнению Заявителя, в показателях оценки опыта и трудовых ресурсов, используется формула для расчета баллов, которая не содержит точного порядка оценки заявок на момент размещения конкурсной документации.

Вместе с тем в соответствии с разделом V Конкурсной документации Заказчиком установлен порядок оценки заявок по заданным критериям, в том числе по критерию «Квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов» (значимость 70%), которых включает в себя подкритерии:

- «Квалификация трудовых ресурсов (руководителей и ключевых специалистов), предлагаемых для выполнения работ, оказания услуг»;
- «Опыт участника по успешной поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема»;
- Деловая репутация участника закупки (прохождение процедур внешнего контроля качества работы участника конкурса со стороны уполномоченного федерального органа по контролю и надзору и СРО аудиторов).

Критерии оценки (показатели, содержание, значимость, порядок оценки) устанавливаются в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1085 "Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Правила оценки заявок).

При этом раздел V Конкурсной документации содержит указание, что оценка заявок (предложений) по нестоимостным критериям оценки производится в соответствии с Правилами оценки. Порядок оценки указан в приложении конкурсной документации. В случае, разночтения критериев, указанных в порядке оценки и разделе V конкурсной документации необходимо руководствоваться порядком оценки.

Соответствующие правила оценки заявок, в том числе формулы расчета по каждому из критериев содержатся в отдельном документе «Порядок оценки заявок по критериям».

Представитель Заказчика дополнительно пояснил, что Конкурсная документация является типовой для московских заказчиков и была сформирована посредством ЕАИСТ, в связи с чем Заказчик не может самостоятельно устанавливать отдельные положения такой документации.

Вместе с тем суть проведения конкурентной процедуры заключается в том, что участниками представляются заявки с условиями исполнения договора, которые и оцениваются Заказчиком и благодаря которым происходит выявление исполнителя, способного наилучшим образом исполнить договор и удовлетворить потребности Заказчика в конкретных услугах. Таким образом, позиция Заявителя о необходимости доступа к сведениям о предложениях других участников до принятия участия в конкурентной процедуре противоречит сути проведения Конкурса.

При этом Заявителем не приведено нормативного обоснования, что установленный Заказчиком порядок оценки не отвечает требованиям Правил оценки заявок, установленных постановлением Правительства Российской Федерации № 1085.

Таким образом, довод Заявителя об отсутствии надлежащего порядка оценки по заданным критериям не соответствует фактическим обстоятельствам дела, в связи с чем признается Комиссией необоснованным.

Заявителем также оспариваются установленные критерии оценки по опыту участника, трудовым ресурсам и деловой репутации.

Согласно установленному порядку оценки по опыту участника Заказчиком оценивается предложение участника об объемах исполненных участником контрактов (договоров) за последние 6 лет, предшествующие дате начала подачи заявок на участие в настоящем конкурсе, без нарушений сроков и иных нарушений условий контракта (договора) по вине участника (оценивается суммарный объем оказанных услуг сопоставимого характера и объема, исчисляемый в рублях).

Под услугами сопоставимого характера и объема понимаются понимаются услуги по аудиту бухгалтерской (финансовой) отчетности государственных заказчиков

и/или организаций, которые являются заказчиками в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ и Федеральным законом № 223-ФЗ, стоимость которых по одному контракту (договору) составляет не менее 30 (тридцати) процентов от начальной (максимальной) цены контракта по настоящей закупке.

Оценка в 0 баллов будет присвоена:

- участнику закупки, который не имеет опыта сопоставимого характера и объема;
- участнику закупки, который не представил в составе своей заявки документы (копии документов), подтверждающие сведения о наличии опыта по успешному оказанию услуг сопоставимого характера и объема за указанный в показателе период.

Из жалобы следует, что Заказчик оценивает «наибольшую» стоимость ранее выполненных аудиторских договоров, а также устанавливает минимальную стоимость одного договора, т.е. снова указывает «чем дороже работа участника тем лучше». Однако такой способ оценки, по мнению Заявителя, прямо противоречит идее конкурсного отбора наилучших предложений от участников.

Так, суммы исполненных договоров не влияют на квалификацию участника и не имеют отношение к сопоставимости объемов оказываемых услуг, а сумма исполненных контрактов исключительно не менее 30% от НМЦК не может свидетельствовать о невозможности исполнения договора.

По показателю «Деловая репутация участника закупки (прохождение процедур внешнего контроля качества работы участника конкурса со стороны уполномоченного федерального органа по контролю и надзору и СРО аудиторов)» Заказчиком оценивается прохождение процедур внешнего контроля качества работы участника конкурса со стороны уполномоченного федерального органа по контролю и надзору и СРО аудиторов.

Сведения подтверждаются следующими документами: справка из СРО аудиторов.

Оценка по показателю производится в соответствии со значениями:

- наличие мер дисциплинарного воздействия по отношению к участнику закупки (предписания, обязывающие устранить нарушения; приостановление членства в СРО аудиторов; исключение из членов СРО аудиторов) за текущий и два предшествующих года до даты подачи заявки на участие в настоящем конкурсе - 0 баллов;
- отсутствие мер дисциплинарного воздействия по отношению к участнику закупки (предписания, обязывающие устранить нарушения; приостановление членства в СРО аудиторов; исключение из членов СРО аудиторов) за текущий и два предшествующих года до даты подачи заявки на участие в настоящем конкурсе – 100 баллов.

Оценка в 0 баллов по показателю будет присвоена участнику конкурса, который не предоставил в составе своей заявки копии указанных документов.

В жалобе Заявитель аргументирует неправомерном данного порядка оценки тем,

что Заказчиком оценивается факт прохождения проверки, а период в виде текущего и два предшествующих года неправомерно сужен Заказчиком, так как более опытные аудиторские организации могут не суметь представить требуемых для оценки документы, что влечет ограничение конкуренции.

Комиссия считает необходимым отметить, что 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.

Более того, на участие в Конкурсе подано 8 заявок, в том числе самим Заявителем, которые были допущены к оценке заявок, в связи с чем доводы об ограничении конкуренции не находят своего подтверждения.

Таким образом, жалоба в данной части признана необоснованной.

Относительно критерия оценки «Квалификация трудовых ресурсов (руководителей и ключевых специалистов), предлагаемых для выполнения работ, оказания услуг» Заказчиком установлен следующий порядок оценки:

Оценивается предложение участника о наличии у участника закупки штатных аудиторов, которые будут привлечены к оказанию услуг при исполнении данного контракта, с действующим квалификационным аттестатом аудитора с опытом работы не менее 3 лет в области аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности.

Сведения подтверждаются следующими документами: выписка из штатного расписания, копии трудовых книжек, трудовых договоров, копии действующих квалификационных аттестатов аудитора, и нотариально заверенная и/или заверенная печатью саморегулируемой организации копия Реестра аудиторских организаций саморегулируемой организации аудиторов, в которой имеет членство аудитор.

Оценка в 0 баллов будет присвоена:

- участнику закупки, который представил сведения, содержащие не все требуемые данные, указанные в показателе;
- участнику закупки, который не представил в составе своей заявки документы (копии документов), подтверждающие предоставленные сведения о наличии специалистов, указанных в показателе.

По мнению Заявителя, принятие к оценке только специалистов, находящихся в штате организации и имеющие опыт работы не менее 3 лет в области аудита влечет ограничение конкуренции.

Заявителю не ясно, на основании каких документов и сведений будет рассчитываться стаж аудитора.

Комиссия оценивает критически установление в Конкурсной документации требования о том, что сотрудники участника должны быть исключительно в штате

организации, так как действующее законодательство не содержит запрета на привлечение соответствующего персонала по гражданско-правового договору.

При этом согласно позиции ФАС России отсутствие специалистов в штате организации не может свидетельствовать о невозможности надлежащего исполнения договора, заключаемого по результатам Конкурса, в связи с чем Комиссия приходит к выводу о ненадлежащем формировании документации в указанной части и нарушении Заказчиком пункта 9 части 1 статьи 50 Закона о контрактной системе.

Вместе с тем относительно наличия опыта у сотрудников участника Заявителем не приведено обоснований, каким именно образом данное требование ограничивает количество участников.

На заседании Комиссии Заказчик пояснил, что опыт сотрудников оценивается в соответствии с установленным порядком оценки согласно представленным в составе заявки документам (в настоящем случае трудовым договором).

При этом в силу статьи 8 ГК РФ подача заявки на участие в Конкурсе презюмирует принятие Заявителем условий проведения Конкурса, равно как и положений Конкурсной документации. Таким образом, Заявителю были понятны условия проведения Конкурса, запросов на разъяснения положений документации в адрес Заказчика Обществом не направлялось.

Резюмируя изложенное, Комиссия приходит к выводу о необоснованности жалобы в данной части.

При этом проанализировав данные итогового протокола Конкурса, Комиссия приходит к выводу, что с учетом установленной значимости показателей выявленное антимонопольным органом нарушение не повлияло на результаты Конкурса, в связи с чем предписание Заказчику не выдается.

Резюмируя изложенное, Комиссия, руководствуясь пунктом 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «ГЛОБАЛС АУДИТ» (ОГРН: 1076652000336, ИНН: 6652022791) на действия АО «Редакция газеты «Вечерняя Москва» (ОГРН: 1117746091594, ИНН: 7734651295) при проведении Конкурса частично обоснованной.
2. Установить в действиях Заказчика нарушение пункта 9 части 1 статьи 50 Закона о контрактной системе.
3. Обязательное для исполнения предписание Заказчику не выдавать.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех

месяцев со дня его принятия.