

Решение № 05-04.1/126-15

о признании жалобы обоснованной

30.09.2015

г. Омск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Омской области (далее - Омское УФАС России) по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее - Комиссия) в составе:

<...>;

<...>;

<...>;

<...>;

<...>,

в отсутствие:

<...>,

рассмотрев в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), жалобу ООО «Фирма Аудитинформ» (далее – Заявитель, Общество) на действия Федерального государственного унитарного предприятия «Боевое» (далее - ФГУП «Боевое», Ответчик, Заказчик, Организатор конкурса) при проведении открытого конкурса на право заключения договора на оказание аудиторских услуг по ежегодному обязательному аудиту ФГУП «Боевое» за 2015, 2016, 2017 год (извещение № [0552100000815000001](#)) (далее – конкурс).

в присутствии представителя Заявителя:

- <...> (доверенность от 30.09.2015 б/н, личность удостоверена паспортом)

в присутствии представителей Ответчика:

- <...> (доверенность от 28.09.2015 б/н, личность удостоверена паспортом);

- <...> (доверенность от 28.09.2015 б/н, личность удостоверена паспортом),

УСТАНОВИЛА:

23.09.2015 в Омское УФАС России поступила жалоба Заявителя (вх. Омского УФАС России № 8790э), который полагает, что в конкурсной документации содержатся нарушения требований действующего законодательства, которые могут привести

к неверному определению победителя конкурса и тем самым нарушить права участников.

Заявитель в том числе указал в жалобе, что установление Заказчиком в конкурсной документации подкритерия «опыт» (количество аудиторских проверок) участника в аудиторских проверках организаций аналогичного профиля деятельности за 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 годы по выполнению аудита именно предприятий сельхозтоваропроизводителей приводит к созданию преимуществ одних участников конкурса перед другими и соответственно нарушает требования Закона о защите конкуренции.

Аудит предприятий сельхозтоваропроизводителей не содержит, по мнению Заявителя, каких-либо особенностей и специфики относительно иных видов коммерческой деятельности.

Заявитель указал в жалобе, что работы по рассматриваемому объекту открытого конкурса - проведение аудита не относится к технической и (или) технологической сложности без каких - либо особенностей по налогообложению и отчетности, установленный в конкурсной документации подкритерий по показателю опыт участника в аудиторских проверках организаций аналогичного профиля деятельности (по выполнению аудита предприятий сельхозтоваропроизводителей) считаем несопоставимым целям обеспечения конкуренции, что не позволяет принять участие в конкурсе более широкому кругу участников.

На заседании Комиссии 30.09.2015 Заявитель поддержал доводы жалобы в полном объеме.

2. На основании уведомления Омского УФАС России (исх. от 24.09.2015 № 05-8933) Ответчиком представлены копии:

- конкурсной документации по проведению открытого конкурса на право заключения договора на оказание аудиторских услуг по ежегодному обязательному аудиту ФГУП «Боевое» за 2015, 2016, 2017 год, утвержденной ВРИО директора ФГУП «Боевое» приказом № 219А от 04.09.2015 (далее – конкурсная документация);

- журнала регистрации заявок на участие в конкурсе;

Также Ответчиком в Омское УФАС России были представлены письменные пояснения (вх. Омского УФАС России от 28.09.2015 № 05-8961э) по доводам жалобы.

3. В представленных пояснениях, а также на заседании Комиссии Омского УФАС России 30.09.2015 представитель Ответчика указала следующее.

07.09.2015 года ФГУП «Боевое» разместило на официальном сайте [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru) заказ № 0552100000815000001 на проведение обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности ФГУП «Боевое» за 2015, 2016, 2017 год.

Представитель Заказчика пояснила, что согласно пункту 1 статьи 31 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее также Закон о контрактной системе) Заказчиком установлены единые требования

к участникам.

Представитель Заказчика полагает, что требований, ограничивающих круг участников, или дающих преимущества другим участникам, в конкурсной документации не установлено.

Как указала представитель Ответчика, согласно пункту 2 статьи 51 Закона о контрактной системе, Заказчиком установлен перечень прилагаемых к заявке документов (пункт 14 информационной карты конкурсной документации).

Представитель Ответчика обратила внимание на то, что согласно статье 8 части I Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1085 (далее также Правила оценки заявок) Заказчиком установлены следующие критерии и подкритерии оценки заявок: цена договора; 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; наличие опыта работы на рынке аудиторских услуг; опыт (количество аудиторских проверок) участника в аудиторских проверках организаций аналогичного профиля деятельности за 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 годы.

По мнению представителя Ответчика, ни один из вышеуказанных критериев и подкритериев не ограничивает круг участников закупки, любая организация или физическое лицо может принять участие в конкурсе.

Представитель Ответчика полагает, что критерии, установленные Заказчиком, призваны лишь выявить участника, предложившего лучшие условия исполнения контракта с учетом своей квалификации.

Представитель Заказчика считает несостоятельными доводы ООО «Фирма Аудитинформ» в части утверждения того, что аудит предприятий сельхозтоваропроизводителей не содержит каких-либо особенностей и специфики относительно других видов коммерческой деятельности.

Представитель Ответчика обратила внимание на то, что аудит в сельском хозяйстве имеет ряд отличительных особенностей, вызванных многогранностью и неоднородностью отрасли.

Как указала представитель Организатора конкурса, главное средство производства в сельском хозяйстве - земля, поэтому требуется учет земельных угодий, вложенных в них денежных средств и иных ресурсов.

По словам представителя Заказчика, в разных хозяйствах аудит будет иметь свои особенности в силу того, что в агропромышленном секторе существует огромное количество направлений (выращивание всевозможных культур, животноводство, вспомогательное производство) и происходит множество процессов (приплод, затраты на посев, прирост живой массы).

Кроме того, по мнению представителя Ответчика, важно учитывать сезонность и

изменение характера работ в разные времена года, влияние климатических условий на сельскохозяйственное производство. Так, например, в растениеводстве в период уборки и при выполнении других трудоемких процессов, количество работ, которые подлежат аудиту, возрастает, а во время сезонного затишья уменьшается.

Представитель Ответчика также указала, что еще одной особенностью, которую приходится учитывать при проведении аудита является то, что один вид сельхоз культур или скота может давать несколько видов продукции, а учитывая то, что производство продукции в данной сфере растягивается на месяцы и затраты с доходами нередко фиксируются в разных периодах, то их учет ведется не по календарным годам, а по циклам производства.

Представитель Ответчика также указала, что не стоит забывать, что для предприятий сельхозтоваропроизводителей применяется особая система налогообложения – «Единый сельскохозяйственный налог» и это, пожалуй, единственная отрасль хозяйства, где предусмотрена специальная система налогообложения.

Так же представитель Заказчика обратила внимание на то, что Министерство сельского хозяйства Российской Федерации приказом от 13.06.2001 № 654 утвердило план счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности предприятий и организаций агропромышленного комплекса и методических рекомендаций по его применению.

По мнению представителя Ответчика, в совокупности все приведенные доводы говорят о сложности и особой специфике проведения аудита на предприятиях агропромышленного комплекса и, если учесть тот факт, что по результатам проведенного аудита аудиторская компания представляет аудиторский отчет с рекомендациями для предприятия, то, как полагает представитель Заказчика, не остается сомнений, что критерий опыт участника в аудиторских проверках организаций аналогичного профиля деятельности является необходимым для выявления участника, обладающего большей квалификацией в деятельности аудита предприятия агропромышленного комплекса.

3. Из имеющихся у Комиссии материалов и информации следует, что ФГУП «Боевое» на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о закупках в сети Интернет по адресу: [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru) было опубликовано извещение № 0552100000815000001 о проведении открытого конкурса на право заключения договора на оказание аудиторских услуг по ежегодному обязательному аудиту ФГУП «Боевое» за 2015, 2016, 2017 год.

Дата начала подачи заявок 08.09.2015. Дата и время окончания подачи заявок 28.09.2015. Дата рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе 29.09.2015.

24.09.2015 Омским УФАС России в адрес Ответчика было направлено уведомление о поступлении жалобы (исх. № 05-8933), в соответствии с которым проведение конкурса было приостановлено до рассмотрения настоящей жалобы по существу.

4. Рассмотрев жалобу заявителя, представленные материалы, заслушав представителя ответчика, Комиссия признала жалобу обоснованной, исходя из следующего.

В соответствии со статьей 18.1 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) организатора торгов, конкурсной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов.

Открытый конкурс на право заключения договора на оказание аудиторских услуг по ежегодному обязательному аудиту ФГУП «Боевое» за 2015, 2016, 2017 год должен проводиться в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Федеральным законом от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», Федеральным законом от 31.12.2008 года № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», 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».

Согласно части 4 статьи 5 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (далее – Закон об аудиторской деятельности) договор на проведение обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности заключается с аудиторской организацией или индивидуальным аудитором, определенными путем проведения не реже чем один раз в пять лет открытого конкурса в порядке, установленном Законом о контрактной системе.

В соответствии с частью 1 статьи 48 Закона о контрактной системе под открытым конкурсом понимается конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого конкурса, конкурсной документации и к участникам закупки предъявляются единые требования.

В соответствии с частью 3 статьи 48 Закона о контрактной системе для проведения открытого конкурса заказчик разрабатывает и утверждает конкурсную документацию.

Пункт 9 части 1 статьи 50 Закона о контрактной системе предусматривает, что конкурсная документация наряду с информацией, указанной в извещении о проведении открытого конкурса должна содержать, в том числе критерии оценки заявок на участие в открытом конкурсе, величины значимости этих критериев, порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в открытом конкурсе в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Часть 8 статьи 32 Закона о контрактной системе устанавливает, что [порядок](#) оценки заявок, окончательных предложений участников закупки, в том числе [предельные величины](#) значимости каждого критерия, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Во исполнение вышеуказанной нормы Закона о контрактной системе Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1085 утверждены «Правила оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

В соответствии со статьей 4 Правил оценки заявок заказчик устанавливает в документации о закупке следующие критерии оценки:

а) характеризующиеся как стоимостные критерии оценки:

цена контракта;

расходы на эксплуатацию и ремонт товаров (объектов), использование результатов работ;

стоимость жизненного цикла товара (объекта), созданного в результате выполнения работы в случаях, предусмотренных [пунктом 5](#) настоящих Правил (далее - стоимость жизненного цикла);

предложение о сумме соответствующих расходов заказчика, которые заказчик осуществит или понесет по энергосервисному контракту;

б) характеризующиеся как 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.

В соответствии со статьей 10 Правил оценки заявок 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.

Пунктом 27 Правил оценки заявок определено, 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:

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.

В соответствии с подпунктами 15.1, 15.2 пункта 15 информационной карты конкурсной документации, Заказчик установил следующие критерии оценки заявок на участие в конкурсе: цена контракта — 60%; квалификация участников закупки (40%).

В свою очередь критерий «квалификация участников закупки» (подпункт 15.2 пункта 15) подразделяется в информационной карте конкурсной документации на следующие подкритерии:

- наличие опыта работы на рынке аудиторских услуг, который подтверждается копиями лицензий на право осуществления аудиторской деятельности, или свидетельством о членстве в СРО аудиторов, опыт исчисляется в годах, начиная с года, следующего после выдачи соответствующей лицензии (свидетельства, аттестата), единицей измерения опыта работы является год.

- опыт (количество аудиторских проверок) участника в аудиторских проверках организаций аналогичного профиля деятельности за 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 годы.

В данном подкритерии Заказчик подчеркнул, что при определении опыта оказания услуг *учитывается только опыт проверки предприятий сельхозтоваропроизводителей, подтвержденный документально (акты выполненных работ).*

В соответствии с пунктом 12.6 части 12 конкурсной документации оценка заявок по каждому из критериев и подкритериев производится согласно представленным участником размещения заказа данным и документально подтвержденным сведениям о наличии у участника размещения заказа опыта оказания услуг, трудовых, финансовых ресурсов и иных показателей, необходимых для оказания услуг, являющихся предметом контракта, в том числе квалификации работников такого участника, так как это представлено в Таблице 1. Таблица 1 содержит следующую информацию:

Название критерия	Содержание критерия	Значение критерия	Значимость критерия
1	2	3	4
1. Цена договора	Цена договора, предлагаемая Участником, не может превышать начальную (максимальную) цену договора, указанную в извещении о проведении конкурса и в Информационной карте конкурса.	Цена в денежном выражении	60%
<b>Подкритерий 1.</b>			
2. Квалификация участников закупки, в том числе наличие	Наличие опыта работы на рынке аудиторских услуг. Подтверждается копиями лицензий на право осуществления аудиторской деятельности, или свидетельством о членстве в СРО аудиторов. Опыт исчисляется в годах, начиная с года, следующего после выдачи	0 – 0 баллов от 1 до 5 - 3 баллов; от 6 до 13 - 5 баллов;	

них финансовых соответствующей лицензией свыше 13 - 10	
ресурсов, на (свидетельства, аттестата). баллов;	
праве Единицей измерения опыта работы	
собственности является год.	
или ином	
законном	Максимум – 20 баллов
основании	<b>Подкритерий 2.</b>
оборудования	
и других	Опыт (количество аудиторских
материальных проверок) участника в аудиторских	40%
ресурсов, проверках организаций	
опыта работы, аналогичного профиля	0 – 0 баллов;
связанного с деятельностью за 2010, 2011, 2012,	
предметом 2013, 2014 годы. (При определении	От 1-70 - 5 баллов;
контракта, и опыта оказания услуг учитывается	
деловой только <b>опыт проверки предприятий</b>	от 70-160 - 10
репутации, <b>сельхозтоваро-производителей,</b>	баллов;
специалистов и <b>подтвержденный документально</b>	Свыше 150 - 90
иных (акты выполненных работ)	баллов.
работников	
определенного	При отсутствии подтверждающих
уровня документов (копий) по данному	
квалификации показателю ставится 0(ноль) баллов.	

**Итого**

**максимум 100  
баллов**

В соответствии с Законом об аудиторской деятельности, аудит – независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности. Для целей настоящего Федерального закона под бухгалтерской (финансовой) отчетностью аудируемого лица понимается отчетность (или ее часть), предусмотренная Федеральным [законом](#) от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» или изданными в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами, аналогичная по составу отчетность (или ее часть), предусмотренная другими федеральными законами или изданными в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами, а также иная финансовая информация.

Согласно указанным законам, бухгалтерский учет по отдельным видам деятельности не разграничивают, порядок ведения учета устанавливается организацией исходя из положений, нормативных актов и методических указаний по вопросам бухгалтерского учета, в связи с чем – порядок проведения аудиторской проверки общий, не зависимо от сферы деятельности проверяемой организации (за исключением банковской организации).

В соответствии с пунктами 1, 2 статьи 8 Закона о контрактной системе контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное

лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Установление Заказчиком в конкурсной документации условия о том, что при определении опыта оказания услуг будет учитываться только опыт проверки предприятий сельхозтоваропроизводителей, по мнению Омского УФАС России может привести к сужению круга участников конкурса, которыми оказывались аудиторские услуги, но для предприятий и организаций, осуществляющих свою деятельность в другой области.

Исходя из положений конкурсной документации, при оценке и сопоставлении заявок по данному конкурсу, наибольшее количество баллов по подкритерию 2 неценового критерия получит тот участник конкурса, который представит наибольшее количество актов выполненных работ по аудиту предприятий сельхозтоваропроизводителей за 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 годы.

Из этого следует, что аудиторские организации, проводившие аудит за 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 годы именно предприятий сельхозтоваропроизводителей, имеют безусловное преимущество перед другими участниками конкурса, что значительно сужает количество возможных участников конкурса и может привести к ограничению конкуренции.

Кроме того, Омским УФАС России при анализе конкурсной документации установлено, что в подкритерии 2 неценового критерия (опыт (количество аудиторских проверок) участника в аудиторских проверках организаций аналогичного профиля деятельности за 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 годы) указано следующее значение критерия

0 аудиторских проверок – 0 баллов; от 1-70 - 5 баллов; от 70 - **160** - 10 баллов; свыше **150** - 90 баллов. Таким образом, из указанной информации не представляется возможным установить какое количество баллов будет выставлено участником конкурса при количестве аудиторских проверок от 150 до 160 и выше – 10 или 90 баллов? Например, за 155 аудиторских проверок будет выставлено 10 баллов (ведь 155 попадает в промежуток от 70 до 160) (?) или 90 (т.к. 155 подпадает под категорию свыше 150)?

Таким образом, вышеуказанные положения конкурсной документации вводят в заблуждение потенциальных участников конкурса и при оценке заявок участников при выставлении баллов отсутствовала бы возможность должным образом оценить предложения участников конкурса.

Учитывая изложенное, руководствуясь частью 20 статьи 18.1, статьей 23 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать обоснованной жалобу ООО «Фирма Аудитинформ» на действия Федерального государственного унитарного предприятия «Боевое» при проведении открытого конкурса на право заключения договора на оказание аудиторских услуг по ежегодному обязательному аудиту ФГУП «Боевое» за 2015, 2016, 2017 год (извещение № [0552100000815000001](#)).

2. Выдать Федеральному государственному унитарному предприятию «Боевое» предписание аннулировать открытый конкурс на право заключения договора на оказание аудиторских услуг по ежегодному обязательному аудиту ФГУП «Боевое» за 2015, 2016, 2017 год (извещение № [0552100000815000001](#)).

Согласно части 23 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.