

Акционерное общество «Газпром
газораспределение Челябинск»

454080, г. Челябинск, ул. Сони Кривой,
д. 69А, каб. 32

ЭТП Газпромбанк

119180, г. Москва,
Якиманская набережная, д. 2

ООО «ГЛОБАЛС АУДИТ»

620027, г. Екатеринбург, ул. Луначарского, д.
31, оф. 216

РЕШЕНИЕ

по делу № 074/06/106-1040/2023 (237-ж/2023)

Резолютивная часть решения оглашена 17.05.2023

В полном объеме решение изготовлено 22.05.2023

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области по рассмотрению жалоб в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 - ФЗ «О защите конкуренции», в составе:

Председателя Комиссии: заместителя руководителя управления-начальника отдела -контроля закупок для государственных и муниципальных нужд Челябинского УФАС России;

Членов Комиссии: главного специалиста-эксперта отдела контроля закупок для -государственных и муниципальных нужд Челябинского УФАС России;
ведущего специалиста-эксперта отдела контроля закупок для -государственных и муниципальных нужд Челябинского УФАС России;

в ходе рассмотрения жалобы ООО «Глобалс Аудит» (далее – заявитель, Общество), при участии в дистанционном режиме представителя Акционерного общества «Газпром газораспределение Челябинск» (далее – заказчик), действующего на основании доверенности от 03.05.2023 № 387,

в отсутствие заявителя, надлежащим образом уведомленного о дате и времени рассмотрения жалобы,

УСТАНОВИЛА:

В Челябинское УФАС России 27.04.2023 поступила жалоба ООО «ГЛОБАЛС АУДИТ» на действия заказчика при проведении открытого конкурса в электронной форме на оказание услуг по проведению финансового аудита (извещение № 0669000000123000001) (далее – конкурс).

Согласно представленным документам 05.04.2023 Акционерное общество

«Газпром газораспределение Челябинск» объявило о проведении конкурса.

Начальная (максимальная) цена контракта – 571 649,98 рублей.

Срок окончания подачи заявок на участие в конкурсе – 27.04.2023 в 10:00.

На момент рассмотрения жалобы ООО «Глобалс Аудит» контракт не заключен.

В жалобе заявитель оспаривает порядок оценки заявок, который не соответствует требованиям законодательства о контрактной системе в части установления требования к критериям оценки заявок по опыту выполнения работ (отсутствие предельного максимального значения показателя, отсутствие возможности предоставления опыта выполнения работ за 5 лет, ограничение по предмету договоров, предоставляемых к оценке), а также по наличию у участников закупки специалистов, имеющих квалификационный аттестат аудитора (ограничение по перечню документов, подтверждающих наличие специалистов и иных работников, их квалификацию).

Также заявителем обжалуется содержащееся в пункте 1.7 технического задания условие в части объема аудита 650 чел/часов. При этом, по мнению заявителя, договором не определено понятие объема, что не соответствует действующему законодательству о контрактной системе.

Представитель заказчика представил письменные пояснения и указал, что порядок оценки заявок, установленный в извещении о закупке, не противоречит требованиям законодательства о контрактной системе, так как требования к опыту выполнения работ указаны с учетом положений Постановления Правительства РФ от 31.12.2021 № 2604.

АО «Газпром газораспределение Челябинск» в соответствии со статьей 5.1 Федерального закона от 30.11.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» является общественно значимой организацией, и, как показывают внесенные в этом году изменения в эту статью, на государственном уровне признано, что аудит подобного рода организаций должны проводить организации, к которым предъявляются особые требования и к опыту, и к квалификации, что соответствует целям и задачам, которыми руководствовался заказчик при выборе и установлении критериев оценки участников.

Так, организации с долей государственной собственности не менее 25% обладают определенной спецификой, и для проведения аудита в таких организациях аудиторам необходимо иметь специальные знания законодательства, регулирующего их деятельность, бухгалтерском учете операций в этой сфере, ценообразования на услуги, оказываемые этими организациями. Аудит указанных организаций является более трудоемким, затрагивает большой объем информации, что может свидетельствовать о необходимости наличия наиболее квалифицированных специалистов в организации.

В целях выявления лучших из предложенных условий исполнения контракта при оценке заявок заказчик может установить показатели нестоимостного критерия оценки квалификации участников закупки, позволяющие полно и всесторонне осуществить оценку соответствия уровня квалификации участника и минимизировать количество недобросовестных участников при определении

поставщика.

Относительно наличия в техническом задании условия об объеме аудита в человеко-часах заказчиком указано, что данные сведения указаны исключительно для понимания исполнителем объема трудозатрат и стоимости услуг.

Отсутствие в договоре технического задания не влияет на исполнение договора и не свидетельствует о том, что договор будет заключен на условиях, отличных от документации. Техническое задание, включенное в документацию о закупке, отражает обобщенную информацию об Обществе, которая является общедоступной, содержит общие сведения о задачах и подзадачах аудита, не расширяя и не изменяя предмет договора.

Заслушав пояснения заказчика, изучив представленные документы и материалы, руководствуясь статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), Комиссия пришла к следующим выводам.

1. Согласно пункту 4 части 2 статьи 42 Закона о контрактной системе извещение об осуществлении закупки, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом, должно содержать порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсах в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Из части 4 статьи 32 Закона о контрактной системе следует, что в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке (в случае, если настоящим Федеральным законом предусмотрена документация 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 извещении об осуществлении закупки, документации о закупке (в случае, если настоящим Федеральным законом предусмотрена документация о закупке) критерии и их величины значимости не могут применяться для целей оценки заявок.

Постановлением Правительства РФ от 31.12.2021 № 2604 утверждено Положение об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - Положение).

Согласно подпункту «г» пункта 3 раздела I Положения предусмотрено, что для оценки заявок в соответствии с настоящим Положением применяется критерий оценки квалификация участников закупки.

В пункте 8 раздела I Положения указано, что в случае применения показателей

оценки по критериям оценки, предусмотренным подпунктами «в» и «г» пункта 3 настоящего Положения:

- применяются детализирующие показатели;
- в отношении каждого детализирующего показателя устанавливается значимость детализирующего показателя. Сумма величин значимости всех применяемых детализирующих показателей по показателю оценки составляет 100 процентов;
- оценка заявки (части заявки) по показателю оценки определяется путем суммирования среднего количества баллов, присвоенных всеми принимавшими участие в ее рассмотрении и оценке членами комиссии по осуществлению закупок по каждому детализирующему показателю, умноженного на значимость соответствующего детализирующего показателя. При этом среднее количество баллов определяется путем суммирования количества баллов, присвоенных каждым членом комиссии по осуществлению закупок, и последующего деления на количество таких членов.

1.1. В подпункте «в» пункта 24 раздела V Положения предусмотрено, что для оценки заявок по критерию оценки «квалификация участников закупки» может применяться показатель оценки «наличие у участников закупки опыта поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, связанного с предметом контракта».

Согласно подпункту «а» пункта 28 раздела V Положения в случае применения показателя оценки, предусмотренного подпунктом «в» пункта 24 настоящего Положения: применяются один или несколько из следующих детализирующих показателей оценки:

- общая цена исполненных участником закупки договоров;
- общее количество исполненных участником закупки договоров;
- наибольшая цена одного из исполненных участником закупки договоров.

В подпунктах «в, г» пункта 28 раздела V Положения закреплено следующее:

- документом, предусмотренным приложением № 1 к настоящему Положению (порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе) устанавливается предмет договора (договоров), оцениваемого по каждому детализирующему показателю, сопоставимый с предметом контракта, заключаемого по результатам определения поставщика (подрядчика, исполнителя).
- последний акт, составленный при исполнении договора и предусмотренный абзацем третьим подпункта «в» настоящего пункта, должен быть подписан не ранее чем за 5 лет до даты окончания срока подачи заявок.

Таким образом, разделом V Положения предусмотрены требования как к показателям (детализирующим показателям) по критерию «квалификация участника закупки», так и требования к документам и сведениям, которые должны быть установлены для оценки в рамках указанных показателей.

В пункте 2 раздела II Порядка рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе в электронной форме определено, что по критерию «квалификация участников

закупки» предусмотрен показатель «наличие у участников закупки опыта работы, связанного с предметом контракта», а также детализирующий показатель: количество исполненных участником закупки договоров, что соответствует подпункту «а» пункта 28 раздела V Положения.

Доводы заявителя в части неприменения предельного максимального значения показателя опыта выполнения работ являются необоснованными, так как в соответствии с пунктом 21 раздела 4 Положения установление данного значения является правом заказчика.

При этом, выбранная заказчиком формула оценки заявок по детализирующим показателям опыта выполнения работ (пп. «б» п. 20 раздела 4 Положения), не предполагает установление предельного максимального значения для оценки заявок участников закупки.

1.2. Вместе с тем, в разделе III Порядка рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе в электронной форме указано следующее.

Предмет договоров, оцениваемых по детализирующему показателю, сопоставимый с предметом договора, заключаемого по результатам конкурса:

Проведение аудиторских проверок в 2018-2022 гг. организаций, осуществляющих транспортировку и/или реализацию природного газа.

Перечень документов, подтверждающих наличие у участника закупки опыта оказания услуги, связанного с предметом договора/контракта:

1) исполненные договоры.

К оценке принимаются исполненные участником закупки договоры/контракты, предметом которых являлось проведение обязательного ежегодного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности в период с 2018 по 2022 гг. организаций, осуществляющих транспортировку и/или реализацию природного газа, и т. д.

В данном случае, сведения о предоставляемых участником закупки документах, подтверждающих опыт исполнения обязательств по контракту, указаны заказчиком в зависимости от периода проведения аудиторских проверок, а не в зависимости от предусмотренного подпунктом «г» пункта 28 раздела V Положения срока подписания последнего акта, составленного при исполнении договора. При этом, проверки могут быть проведены в обозначенный заказчиком период, а соответствующие акты не подписаны.

Подпунктом «г» пункта 28 раздела V Положения императивно указано, что последний акт, составленный при исполнении договора, должен быть подписан не ранее чем за 5 лет до даты окончания срока подачи заявок.

Исходя из содержания раздела III Порядка рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе в электронной форме, не следует, что последний акт, составленный при исполнении договора, должен быть подписан не ранее чем за 5 лет до даты окончания срока подачи заявок.

С учетом изложенного, установленный в извещении о закупке порядок оценки по показателю опыта выполнения работ, связанного с предметом контракта, в части

предъявления требований к сроку исполнения документов, подтверждающих опыт оказания аудиторских услуг, не соответствует подпункту «г» пункта 28 раздела V Положения, пункту 4 части 2 статьи 42 Закона о контрактной системе.

1.3. Относительно довода заявителя в части ограничения заказчиком предмета договоров, предоставляемых участником закупки к оценке, Комиссия антимонопольного органа считает необходимым указать следующее.

В соответствии с пояснениями заказчика условие о том, что к оценке принимаются исполненные участником закупки договоры/контракты, предметом которых являлось проведение обязательного ежегодного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, осуществляющих транспортировку и/или реализацию природного газа, установлено с учетом пункта 6.3 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) (далее – Методические рекомендации).

Исходя из содержания пункта 6.3 Методических рекомендаций, заявка участника закупки должна содержать описание квалификации участника закупки, в том числе наличие у него финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом договора, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации, содержащее, в частности, сведения о наличии опыта аудита сопоставимого характера и объема (аудит отчетности организации аналогичного масштаба деятельности и отраслевой принадлежности).

На вопросы членов Комиссии относительно того, в чем состоят отличия проводимого в АО «Газпром газораспределение Челябинск» финансового аудита от аудита в других организациях аналогичного масштаба деятельности, осуществляющих деятельность по тарифам в сфере теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, представителем акционерного общества пояснено, что заказчику удобно, когда финансовый аудит проводит организация, которая имеет необходимый опыт выполнения работ и является профессионалом в соответствующей сфере.

Комиссия отмечает, что предъявляемое заказчиком требование к документам, подтверждающим наличие у участника закупки опыта оказания услуг, связанного с предметом контракта (договоры/контракты, предметом которых являлось проведение обязательного ежегодного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, осуществляющих транспортировку и/или реализацию природного газа), формально не противоречит Методическим рекомендациям, одобренным Советом по аудиторской деятельности.

Вместе с тем, исходя из результатов рассматриваемого конкурса (протокол рассмотрения и оценки вторых частей заявок от 28.04.2023), участником закупки с номером 30, ставшим победителем конкурса, **представлено и принято к зачету 960 договоров**, соответствующих предмету, обозначенному заказчиком в разделе III Порядка рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе в электронной форме (договоры на проведение обязательного ежегодного аудита бухгалтерской

(финансовой) отчетности организаций, осуществляющих транспортировку и/или реализацию природного газа).

Тогда как, у участника закупки с номером 31 к зачету принято 4 договора, у участника закупки с номером 32 из 174 договоров к зачету принят 1 договор, подтверждающий опыт проведения аудиторских проверок за 2018 – 2022 гг. организаций, осуществляющих транспортировку и/или реализацию природного газа, у участника закупки с номером 33 из 155 договоров к зачету принято 0 договоров, у участника закупки с номером 34 к зачету принято 6 договоров.

Следовательно, исходя из содержания протокола от 28.04.2023, наивысшую оценку имеет участник закупки с номером 30 **(58.8)**. Тогда как, остальные участники закупки с номерами 31, 32, 33, 34 имеют минимальную оценку **0.12, 5.94, 25.78, 17.36** **СООТВЕТСТВЕННО**.

В данном случае, формирование подобным образом требований к предмету договоров, оцениваемых по показателю наличия опыта работ, связанного с предметом контракта, может свидетельствовать о наличии в действиях заказчика признаков создания преимущественных условий для участия в закупке хозяйствующих субъектов, имеющих опыт проведения обязательного ежегодного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, осуществляющих транспортировку и/или реализацию природного газа. Тогда как, у остальных участников, имеющих опыт проведения финансового аудита без привязки к данным организациям, возможность победы в такой закупке может быть недостижима.

1.4. В соответствии с подпунктом «д» пункта 24 раздела V Положения для оценки заявок по критерию оценки «квалификация участников закупки» может применяться показатель оценки «наличие у участников закупки специалистов и иных работников определенного уровня квалификации».

Согласно пункту 30 раздела V Положения в случае применения показателя оценки, указанного в подпункте «д» пункта 24 настоящего Положения, документом, предусмотренным приложением № 1 к настоящему Положению, устанавливаются:

а) перечень специалистов и иных работников, их квалификация, оцениваемые по показателю, предусмотренному подпунктом «д» пункта 24 настоящего Положения, и необходимые для поставки товара, выполнения работ, оказания услуг, являющихся объектом закупки;

б) перечень следующей информации (в том числе данных) и документов, подтверждающих квалификацию участника закупки, наличие специалистов и иных работников, их квалификацию, предусмотренные перечнем, установленным в соответствии с подпунктом «а» настоящего пункта:

- трудовая книжка или сведения о трудовой деятельности, предусмотренные [статьей 66.1](#) Трудового кодекса Российской Федерации;

- информация (в том числе данные), результаты применения информационных технологий и документы, подтверждающие квалификацию участника закупки, его специалистов и иных работников, в том числе предусмотренную в соответствии с профессиональными стандартами (если соответствующий профессиональный стандарт обязателен для применения работодателями в соответствии с

законодательством Российской Федерации).

В пункте 2 раздела II Порядка рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе в электронной форме определено, что по критерию «квалификация участников закупки» предусмотрен показатель «наличие у участников закупки специалистов и иных работников определенного уровня квалификации», а также детализирующий показатель: наличие у участников закупки специалистов, имеющих квалификационный аттестат аудитора, что соответствует подпункту «д» пункта 24 раздела V Положения.

В разделе III Порядка рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе в электронной форме предусмотрен перечень документов, подтверждающих наличие специалистов и иных работников, их квалификацию: трудовая книжка (ее копия) или сведения о трудовой деятельности, предусмотренные статьей 66.1 Трудового кодекса РФ; документы, подтверждающие квалификацию специалистов и иных работников: информация о членстве в саморегулируемой организации аудиторов (выписка из реестра аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемой организации аудиторов или сведения в иной форме, содержащие информацию, позволяющую установить наличие аудитора в реестре саморегулируемой организации аудиторов), состоящих в трудовых отношениях с участником закупки на момент окончания срока подачи заявки на участие в конкурсе, что, в свою очередь, соответствует пункту 30 раздела V Положения.

В данном случае, Комиссии Челябинского УФАС России не представляется возможным сделать вывод о наличии в действиях заказчика нарушения действующего законодательства о контрактной системе в указанной части. Следовательно, довод жалобы заявителя в части ограничения по перечню документов, подтверждающих наличие специалистов и иных работников, их квалификацию, не находит своего подтверждения.

2. В соответствии с пунктами 1, 5 части 2 статьи 42 Закона о контрактной системе извещение об осуществлении закупки должно содержать следующие электронные документы:

- описание объекта закупки в соответствии со статьей 33 настоящего Федерального закона;
- проект контракта.

Таким образом, исходя из указанных норм Закона о контрактной системе, электронные документы, содержащие описание объекта закупки, проект контракта, являются составными частями извещения об осуществлении закупки.

Согласно пункту 7 части 1 статьи 42 Закона о контрактной системе при осуществлении закупки путем проведения открытых конкурентных способов заказчик формирует с использованием единой информационной системы, подписывает усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени заказчика, и размещает в единой информационной системе извещение об осуществлении закупки, содержащее следующую информацию: информация об объеме (за исключением случая, предусмотренного частью 24 статьи 22 настоящего Федерального закона), о единице измерения (при наличии) и месте выполнения работы или оказания услуги.

В силу подпункта «а» пункта 1 части 2 статьи 51 Закона о контрактной системе не позднее двух рабочих дней, следующих за днем размещения в единой информационной системе протоколов, указанных в части 1 настоящей статьи заказчик формирует с использованием единой информационной системы и размещает без своей подписи проект контракта, указанный в пункте 5 части 2 статьи 42 Закона о контрактной системе, который должен содержать информацию, предусмотренную частью 6 статьи 30, пунктами 1, 2, 5, 8, 10, 17, 18 и 20 части 1 статьи 42 Закона о контрактной системе (в том числе информацию об объеме выполнения работы или оказания услуги).

Согласно части 1 статьи 2 Закона о контрактной системе законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона и других федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в части 1 статьи 1 настоящего Федерального закона.

В соответствии с частью 3 статьи 423 Гражданского кодекса РФ договор считается заключенным, если между сторонами, в требуемой в подлежащих случаях форме, достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора, в том числе в части согласования предмета договора.

В соответствии с частью 1 статьи 779 Гражданского кодекса РФ по договору возмездного оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги.

Таким образом, совокупное толкование норм гражданского законодательства и законодательства о контрактной системе позволяет сделать вывод о том, что существенным условием указанного вида договора является определение как наименования, так и объема подлежащих оказанию услуг, выраженного в совершении конкретных действий (деятельности). Отсутствие информации об объеме услуг, которые необходимо оказать исполнителю, свидетельствует о **несогласованности существенных условий рассматриваемого договора**.

Как следует из материалов дела, в составе извещения об осуществлении закупки размещены электронные документы, содержащие техническое задание, проект контракта.

В техническом задании заказчиком определены сроки оказания услуг, объем аудита (650 чел/часов), задачи аудита Общества, которые, в свою очередь, представляют перечень действий, осуществляемых исполнителем в рамках проведения финансового аудита, а также исходные данные, включающие в себя информацию об Обществе.

Таким образом, в техническом задании определен объем и перечень оказываемых исполнителем услуг.

Вместе с тем, в составе проекта контракта, являющегося составной частью извещения о закупке, который также размещен заказчиком в единой информационной системе для подписания победителем закупки, отсутствует

приложение, содержащее техническое задание, в котором определен объем и перечень оказываемых исполнителем услуг.

В данном случае, отсутствие в составе проекта контракта приложения с техническим заданием свидетельствует об отсутствии информации об объеме услуг и, как следствие, о **несогласованности существенных условий рассматриваемого контракта**. Указанное обстоятельство не соответствует пункту 7 части 1 статьи 42, подпункту «а» пункта 1 части 2 статьи 51 Закона о контрактной системе.

Доводы представителя заказчика о том, что организация, осуществляющая финансовый аудит, имея высококвалифицированных специалистов, может определить объем необходимой заказчику услуги, не могут быть учтены, поскольку данные обстоятельства не освобождают заказчика от соблюдения норм, предусмотренных Законом о контрактной системе.

Также Комиссия критически относится к доводу заказчика о том, что информация, содержащаяся в техническом задании, является общедоступной, поскольку указанное обстоятельство не исключает обязанности заказчика по соблюдению действующего законодательства о контрактной системе, в том числе в части определения объема оказываемых услуг.

Относительно довода заявителя в части неправомерности условия об объеме аудита 650 чел/часов Комиссия отмечает, что указанное условие не противоречит действующему законодательству о контрактной системе. Указанное условие характеризует время, необходимое для проведения аудита, что позволяет исполнителю определить количество необходимых работников, а также установление сроков выполнения работы.

Исходя из информации, представленной сторонами, а также информации, полученной Комиссией при рассмотрении жалобы, Комиссия, руководствуясь статьей 18.1 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать доводы жалобы ООО «Глобалс Аудит» на действия заказчика обоснованными в части установления порядка оценки заявок по показателю критерия «квалификация участников закупки» (отсутствие возможности предоставления опыта выполнения работ за 5 лет) с нарушением требований законодательства о контрактной системе; отсутствия в проекте контракта информации об объеме оказываемых услуг.

2. По результатам рассмотрения жалобы признать в действиях заказчика нарушение подпункта «г» пункта 28 раздела V Положения, пункта 4 части 2 статьи 42, пункта 7 части 1 статьи 42, подпункта «а» пункта 1 части 2 статьи 51 Закона о контрактной системе.

3. Выдать заказчику, оператору электронной площадки предписание об устранении нарушений законодательства о контрактной системе.

4. Передать материалы дела должностному лицу Челябинского УФАС России для решения вопроса о привлечении виновного должностного лица к административной ответственности.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.