

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-3765/2022 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

14.03.2021

г. Москва

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

Председательствующего Комиссии:

членов Комиссии:

при участии посредством видеоконференцсвязи представителей АО «ИНСТИТУТ МОСВОДОКАНАЛНИИПРОЕКТ»,

в отсутствие представителей ООО «ГЛОБАЛС АУДИТ» (извещенного надлежащим образом письмом Московского УФАС России от 10.03.2022 № НП/12758/22);

рассмотрев жалобу ООО «ГЛОБАЛС АУДИТ» (далее также - Заявитель) на действия АО «ИНСТИТУТ МОСВОДОКАНАЛНИИПРОЕКТ» (далее также - Заказчик) при проведении открытого конкурса в электронной форме для заключения договора на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности (реестровый № 2073500000122000001, далее — Закупка),

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.

Согласно части 16 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, рассмотрение жалобы по существу осуществляется комиссией антимонопольного органа. Неявка лиц, надлежащим образом уведомленных (уведомленных посредством направления антимонопольным органом уведомления, предусмотренного частью 11 настоящей статьи) о времени и месте рассмотрения жалобы по

существованию, не является препятствием для такого рассмотрения.

Рассмотрение жалобы проводилось в дистанционном режиме посредством видеоконференцсвязи.

Инструкция по подключению и использованию системы TrueConf размещена на официальном сайте Московского УФАС России по ссылке: <https://moscow.fas.gov.ru/page/17962>.

Заявлений о невозможности подключения к сеансу, а также возражений относительно рассмотрения жалобы посредством видеоконференцсвязи от лиц, которым направлялось уведомление о принятии жалобы к рассмотрению (Заявителем, Заказчиком, Организатором торгов), в Управление не поступало.

Таким образом, учитывая, что указанное лицо надлежащим образом извещено о способе рассмотрения жалобы заблаговременно, Комиссия Московского УФАС считает возможным провести дистанционное рассмотрение жалобы в его отсутствие.

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 310 050,00 руб. размещено на Официальном сайте 09.02.2022.

Согласно доводам жалобы, Заявитель оспаривает положения закупочной документации Заказчика.

Заказчик с доводами жалобы не согласился и представил письменные возражения, а также иные запрашиваемые документы.

Комиссия, изучив материалы дела, приходит к следующим выводам.

1. Заявитель в своей жалобе отмечает, Заказчик разместил Извещение без Идентификационного кода закупки (ИКЗ). При этом предмет закупки «аудит ежегодной отчетности», не относится к «исключениям», не должен размещаться в специальных разделах без ИКЗ.

Комиссией установлено, что Заказчик осуществляет закупки в соответствии с нормами, определенными Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ на основании утвержденного Положения о закупках.

Исключением в соответствии с п. 7) части 4 статьи 1 Федерального закона № 223-ФЗ является отбор аудиторской организации для проведения обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности заказчика в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

Соответствующая закупка, согласно части 4 статьи 5 Закона № 307-ФЗ

обязана осуществляться Заказчиками посредством электронного конкурса в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ - далее Закон о контрактной системе).

При этом при осуществлении данной закупки не подлежат применению положения Закона о контрактной системе в части планирования, нормирования закупок, исполнения заключенных контрактов.

Закупка размещена в Разделе V Порядка, утвержденного приказом Федерального Казначейства «Об утверждении порядка регистрации в единой информационной системе в сфере закупок» от 29.04.2021 № 18н.

Данный раздел предусматривает:

- Юридического лица, осуществляющего закупки на проведение обязательного аудита в соответствии с частью 4 статьи 5 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»;

Идентификационный код закупки (ИКЗ) - это цифровой, машиночитаемый код, который обеспечивает взаимосвязь плана-графика, извещения об осуществлении закупки, приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), осуществляемом закрытым способом, документации о закупке, контракта, а также иных документов, предусмотренных Законом 44-ФЗ.

Учитывая, что АКЦИОНЕРНОЕ ОБЩЕСТВО «ИНСТИТУТ МОСВОДОКАНАЛНИИПРОЕКТ» не является Заказчиком по 44-ФЗ, не имеет возможности размещать план, ИКЗ не формируется автоматически при размещении закупки, раздел V секции 44-ФЗ ЕИС не дает возможности формировать ИКЗ самостоятельно.

На основании изложенного, Комиссия признает данный довод жалобы необоснованным.

2. Заявитель в своей жалобе не согласен с установленным порядком оценки заявок, а именно указывает на следующие обстоятельства:

- Заказчик оценивает наличие трудовых ресурсов, однако проверяет именно «наличие у участников закупки в штате аттестованных аудиторов».
- Отдельным нарушением является включение «трудовой книжки» в числе обязательных документов без которых будет выставлен нулевой балл.

- К трудовым ресурсам также не относится требование о «трехлетнем опыте аудита», указанный опыт работы «не менее 3 лет» не требуется для выполнения работ ни по закону, ни по требованиям конкурсной документации, при отсутствии такого опыта заявка не отклоняется.
- Отдельным нарушением является отсутствие исчерпывающего перечня подтверждающих документов для оценки «опыта аудита не менее 3-х лет.»
- Заказчик собирается использовать будущие «значения и коэффициенты», которые в данный момент не известны участникам и членам конкурсной комиссии.
- Нарушением является отсутствие предельного максимального значения, что является обязательным именно для показателя о трудовых квалифицированных ресурсах для аудиторских услуг.
- Вместе с тем, помимо невозможного способа оценки «неограниченного» числа аудиторов с предоставлением им рабочих мест на территории Заказчика, оценивается не число трудовых ресурсов имеющих право выполнения работ по договору, а именно будущее число «специалистов, которые будут задействованы при исполнении контракта».

Комиссия проанализировав вышеуказанные доводы отмечает следующее.

Критерии оценки заявок участников сформированы в полном соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 31.12.2021 № 2604 «Об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, внесении изменений в пункт 4 постановления Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2021 г. № 2369 и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (далее – Положение).

В соответствии с подпунктом д) пункта 24 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».

В соответствии с пунктом 30 Положения, в случае применения показателя оценки, указанного в подпункте д) пункта 24 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 следующих документов, подтверждающих 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;

- документы, подтверждающие предусмотренную в соответствии с профессиональными стандартами квалификацию специалистов и иных работников.

Применение формулы для расчета баллов по показателю оценки «Наличие у участников закупки специалистов и иных работников определенного уровня квалификации» предусмотрено подпунктом б) пункта 20 Положения.

Формула оценки подразумевает под собой сравнение предложений, сделанных всеми участниками закупки и соответственно присуждение баллов участникам в зависимости от предложения, сделанного конкретным участником, в привязке к максимальному и минимальному предложениям из всех предложений, сделанных участниками закупки по данному показателю оценки.

Что касается положения об оценке сведения о наличии в штате у участника квалифицированных специалистов – аудиторов со стажем работы аудитором не менее 3 (трех) лет, которые будут задействованы при исполнении контракта, заключенного по результатам настоящей закупки, то данное положение не запрещено законодательством, соответствует нормам законодательства (Положения) и установлено в целях выявления участников, имеющих в штате квалифицированных аудиторов со стажем работы, то есть аудиторов, имеющих соответствующий опыт работы и соответственно с целью определения исполнителей, которые в наибольшей степени удовлетворят потребности заказчика в качественном исполнении требуемых услуг. Установление соответствующего стажа работы по нашему мнению соответствует формированию (приобретению) необходимого опыта у специалиста - аудитора.

В части отсутствия исчерпывающего перечня подтверждающих документов для оценки «стажа работы аудитором не менее 3-х лет» следует отметить, что согласно п. 2) части 1 статьи 11 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», квалификационный аттестат аудитора выдается саморегулируемой организацией аудиторов при условии, что лицо, претендующее на его получение (далее - претендент) имеет на дату подачи заявления о выдаче квалификационного аттестата аудитора стаж работы, связанной с осуществлением аудиторской деятельности либо ведением бухгалтерского учета и составлением бухгалтерской (финансовой) отчетности, не менее трех лет. Также соответствующие сведения содержатся в трудовой книжке или сведениях о трудовой деятельности, предусмотренных статьей 66.1 Трудового кодекса Российской Федерации (электронный вид).

Статьей 43 Закона о контрактной системе установлен конкретный перечень документов, которые Заказчик имеет право требовать от участников, п. 3 указанной статьи запрещает требовать от участника закупки представления иных информации и документов, за исключением предусмотренных частями 1 и 2 настоящей статьи.

Комиссия также отмечает, поскольку доводы Заявителя не нашли документального подтверждения действительного (а не мнимого) нарушения прав Заявителя, а достаточных и достоверных доказательств тому представлено не было, учитывая изложенные обстоятельства, Комиссия признает данный довод жалобы не обоснованным.

3. Заявитель также выражает свое не согласие с показателем «Общая цена исполненных участником закупки контрактов (договоров)».

Проанализировав представленные в антимонопольный орган материалы, Комиссия считает необходимым отметить следующее.

В соответствии с подпунктом в) пункта 24 Положения, 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».

В соответствии с пунктом 28 Положения, в случае применения показателя оценки, предусмотренного подпунктом в) пункта 24 Положения, может в том числе применяться детализирующий показатель «Общая цена исполненных участником закупки договоров»

В соответствии с подпунктом в) пункта 28 Положения, в Критериях оценки:

- устанавливается предмет договора (договоров), оцениваемого по каждому детализирующему показателю, сопоставимый с предметом контракта, заключаемого по результатам определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

- устанавливается перечень документов, подтверждающих наличие у участника закупки опыта поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, связанного с предметом контракта, в том числе исполненный договор (договоры), акт (акты) приемки поставленного товара, выполненных работ, оказанных услуг, составленные при исполнении такого договора (договоров);

- может быть установлено положение о принятии к оценке исключительно исполненного договора (договоров), при исполнении которого поставщиком (подрядчиком, исполнителем) исполнены требования об уплате неустоек (штрафов, пеней) (в случае начисления неустоек);

Согласно подпункту г) пункта 28 Положения, 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;

Согласно подпункту д) пункта 28 Положения, к оценке принимаются исполненные участником закупки с учетом правопреемства (в случае наличия в заявке подтверждающего документа) гражданско-правовые договоры, в том числе заключенные и исполненные в соответствии с Федеральным законом;

Согласно подпункту е) пункта 28 Положения, к оценке принимаются документы, предусмотренные абзацем третьим подпункта «в» настоящего пункта, в случае их представления в заявке в полном объеме и со всеми приложениями, за исключением случаев, предусмотренных подпунктом «д» пункта 31, подпунктом «г» пункта 32 и подпунктом «г» пункта 33 настоящего Положения. При проведении открытого конкурса в электронной форме или закрытого конкурса в электронной форме такие документы направляются в форме электронных документов или в форме электронных образов бумажных документов.

Относительно влияния стоимости аудиторской проверки на квалификацию участника, то необходимо отметить, что чем выше стоимость соответствующего договора по аудиторской проверке, тем больше объем проанализированной информации в рамках данного договора и соответственно наработанный опыт проводящего данный аудит.

Комиссия в свою очередь отмечает, что исходя из совокупности

требований законодательства о закупках, Заказчик самостоятельно устанавливает требования к порядку подтверждения наличия опыта у участника, предмету оценки, а также раскрывает содержание, определяющее сопоставимость имеющегося у участников закупки опыта с предметом осуществляемой закупки, устанавливает критерии оценки и величины значимости критериев оценки.

Согласно подходу, сформировавшемуся в судебной практике арбитражных судов, действуя добросовестно, Заказчик вправе установить порядок оценки, исходя из своих потребностей, целей, значимости и характера заказа, условий безопасности, которым могут не соответствовать все субъекты хозяйственной деятельности, поскольку правомерная конкуренция состоит в соперничестве и в формировании любым лицом лучшего предложения по исполнению заказа. В таких случаях, установленный Заказчиком порядок оценки не может расцениваться как ограничение прав одних и предоставление преимуществ другим субъектам.

Таким образом, Заказчик выявляет победителя, который соответствует названным целям, поэтому включение в документацию о закупке критериев и порядка их оценки, которые в итоге приводят к исключению из круга участников лиц, не отвечающих таким целям, не может рассматриваться как ограничение доступа к участию в закупке, поскольку все участники закупки поставлены в равные условия.

При этом Заявителем не приведено нормативного обоснования, что установленный Заказчиком порядок оценки не отвечает требованиям действующего законодательства.

Таким образом, довод Заявителя не нашел своего подтверждения, в связи с чем признается Комиссией необоснованным.

4. Вместе с тем, Заявитель в своей жалобе указывает на то, что «Заказчик оценивает деловую репутацию российских аудиторских предприятий, проверяющих отчетность, выполненную по российским стандартам РСБУ, на основании иных (не российских) стандартов качества. Однако оснований для такой оценки Заказчик не указывает, и деловая репутация «основанная на мнении иностранных оценщиков» не может признаваться адекватной российским требованиям и нормам. С учетом действующих санкций со стороны иностранных государств, такие критерии оценки не могут применяться для выявления лучшего предложения от участников».

Соответствующий детализирующий показатель включен в Порядок рассмотрения и оценки заявок в целях обеспечения потребностей заказчика в оказании услуг с максимальным качеством. Добровольная

сертификация ИСО является документальным подтверждением того, что система менеджмента качества в компании полностью соответствует определенному набору стандартов.

Система менеджмента качества в организации позволяет осуществлять контроль на всех этапах оказания услуг от процесса обучения специалистов и учета международного опыта в конкретной области, подготовки технической документации, использования фактических данных, документального оформления и последующей систематизации результатов и до непосредственного оказания услуг с соблюдением обязательных требований, технических регламентов и национальных стандартов.

Комиссия отмечает, что данный критерий является оценочным, не отборочным. Не представление таких документов не является обстоятельством, исключающим возможность принять участие в конкурсе, не влечет отклонение заявки, а соответственно данный подкритерий не ограничивает конкуренцию и доступ к выполнению предмета закупки. Не являясь условием допуска к участию, данные документы учитываются Заказчиком только в рамках оценочной стадии.

При этом Заявителем не представлено доказательств, каким образом установление порядка оценки подобным образом влечет нарушение его прав и законных интересов.

Комиссия с учетом совокупности обстоятельств, приходит к выводу о необоснованности данного довода жалобы. Вместе с тем, изучив представленные документы и сведения, необходимо отметить, что Заявителем не представлено доказательств того, оспариваемый порядок влечет ограничение конкуренции.

Вместе с тем Заявитель на заседание не явился, доказательств обратного не представил.

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.

При этом границы антимонопольного контроля торгов оканчиваются при достижении баланса частных и публичных интересов, на необходимость соблюдения которого указал Конституционный Суд Российской

Федерации в постановлении от 29.03.2011 № 2-П, а также стабильности публичных правоотношений. В то же самое время «баланс» означает равновесие и равноправие сторон в публичных правоотношениях, а не смещение вектора административной защиты в сторону одного из участников таких отношений без достаточных к тому оснований.

Обратное будет противоречить не только балансу частных и публичных интересов, но и принципам добросовестной реализации и защиты своих гражданских прав (п. 3 ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения (п. 4 ст. 1 ГК РФ) и злоупотребления правом (п. 1 ст. 10 ГК РФ).

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

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «ГЛОБАЛС АУДИТ» (ИНН: 6652022791; ОГРН: 1076652000336) на действия АКЦИОНЕРНОЕ ОБЩЕСТВО «ИНСТИТУТ МОСВОДОКАНАЛНИИПРОЕКТ»(ИНН:7701867771; ОГРН: 1107746153173) при проведении Закупки необоснованной.

2 . Снять ограничение на размещение Конкурса, наложенное письмом Московского УФАС России от 10.03.2022 № НП/12758/22.

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