

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-11418/2023 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

29.08.2023 г. Москва

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

Председательствующего:

<...> — главного государственного инспектора отдела антимонопольного контроля торгов

членов Комиссии:

<...> — ведущего специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля торгов,

<...> — специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля торгов,

при участии посредством видеоконференцсвязи представителя АМО ЗИЛ,

в отсутствие представителей ООО «Глобалс Аудит», извещенного надлежащим образом письмом Московского УФАС России от 24.08.2023 № НП/36136/23,

рассмотрев жалобу ООО «Глобалс Аудит» (далее — Заявитель) на действия АМО ЗИЛ (далее — Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по обязательному аудиту бухгалтерской (финансовой) отчетности АМО ЗИЛ за 2023-2025 гг., подготовленной по РСБУ и МСФО (реестровый № 1200700003623000001, 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 Закупки.

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 Заявителя, как от стороны по настоящему делу, которому направлялось уведомление о принятии жалобы к рассмотрению в Управление, не поступало.

Таким образом, учитывая, что указанной лицо надлежащим образом извещено о дате, времени и способе рассмотрения жалобы заблаговременно, Комиссия Московского УФАС считает возможным провести дистанционное рассмотрение жалобы в отсутствие представителей Заявителя.

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

При этом в жалобе Заявителя содержатся ссылки на нарушение Заказчиком статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Жалоба, содержащая сведения о нарушении антимонопольного законодательства рассматривается по правилам главы 9 Закона о защите конкуренции.

Настоящее заседание Комиссии было проведено в рамках статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, при этом в части доводов о возможном нарушении статьи 17 Закона о защите конкуренции данная жалоба принята в работу в рамках статьи 44 Закона о защите конкуренции и ответ будет дан дополнительно.

Комиссией установлено, что 03.08.2023 Заказчик на сайте Единой электронной торговой площадки, а также на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru>) (далее – ЕИС), разместил информацию о проведении **Закупки**.

Начальная максимальная цена договора: 13 074 800,00 руб.

Дата и время окончания срока подачи заявок: 22.08.2023 в 10:00 (МСК).

Дата окончания срока рассмотрения и оценки вторых частей заявок: 24.08.2023.

Дата подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя): 25.08.2023.

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 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, публично-правовой компании, государственного унитарного предприятия или муниципального унитарного предприятия заключается по результатам проведения не реже чем один раз в пять лет электронного 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 и (или) к обеспечению исполнения контракта 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.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам настоящей статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, 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 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон о закупках), за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно части 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 доводам Жалобы установленные Заказчиком требования порядка рассмотрения и оценки заявок участников Закупки приводят к ограничению конкуренции и не соответствуют требованиям законодательства Российской Федерации, а именно Заявителем оспаривается критерий оценки «Квалификация участников закупки» в части принятия к оценке исполненных им контрактов (договоров) по аудиту бухгалтерской (финансовой) отчетности государственных заказчиков и/или организаций, **доля участия государства в которых составляет 25 и более процентов.**

В ходе заседания установлено, что Комиссией ранее была рассмотрена жалоба АО «РОСКОНСАЛТИНГ» на аналогичные действия Заказчика при проведении оспариваемой Закупки.

По результатам рассмотрения жалобы Комиссией было вынесено решение по делу № 077/07/00-1 1302/2023, в рамках которого указанным действиям Заказчика дана оценка.

Согласно решению делу № 077/07/00-1 1302/2023 установленный Заказчиком порядок оценки заявок по критерию «Квалификация участников закупки» является правомерным.

В силу части 21 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции Комиссия прекращает рассмотрение жалобы в случаях, предусмотренных пунктами 3 - 5 части 9 Закона о защите конкуренции.

Так, в пункте 4 части 9 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции предусмотрено основание для прекращения производства по жалобе в случае, если антимонопольным органом принято решение относительно обжалуемых актов и (или) действий (бездействия) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей.

В связи с чем, на основании части 21 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции производство по настоящей жалобе подлежит прекращению, поскольку антимонопольным органом ранее было принято решение относительно обжалуемых действий Заказчика.

Также **Заявителем обжалуется установленный Заказчиком порядок оценки заявок по критерию «Наличие у участников закупки специалистов и иных работников определенного уровня квалификации» Заказчиком оценивается «Общее количество трудовых ресурсов (руководителей и ключевых специалистов), предлагаемых для выполнения работ, оказания услуг».**

Заказчик с доводами жалобы не согласился, представил письменные возражения и материалы, запрошенные антимонопольным органом.

Проверив обоснованность доводов, приведенных в Жалобе, в возражениях на нее и в выступлениях присутствовавших на заседании представителей участвующих в деле лиц, изучив материалы дела, Комиссия приходит к следующим выводам.

Согласно части 1 статьи 32 Закона о контрактной системе Заказчик устанавливает критерии оценки заявок участников.

Подпунктом 11 части 1 статьи 42 Закона о контрактной системе установлено, что извещение о закупке должно содержать критерии оценки заявок на участие в конкурсах, величины значимости этих критериев в соответствии с Законом о контрактной системе.

Критерии и оценка заявок участников установлены в соответствии с Положением об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2021 г. N 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. N 2369 и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (далее – Положение).

Подпунктом «д» пункта 24 Положения установлено, что для оценки заявок по критерию оценки «квалификация участников закупки» может применяться показатель «наличие у участников закупки специалистов и иных работников определенного уровня квалификации».

Пунктом 30 Положения установлено, что 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 силу пункта 1.2 Порядка оценки, установленного документацией, Заказчиком установлен показатель оценки «Наличие у участников закупки специалистов и иных работников определенного уровня квалификации» и показатель оценки, детализирующий показатель оценки «Общее количество трудовых ресурсов (руководителей и ключевых специалистов), предлагаемых для выполнения работ, оказания услуг».

Оценивается предложение участника о количестве специалистов, с опытом работы не менее 3 лет в области аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности, которые будут привлечены к оказанию услуг при исполнении данного контракта.

Перечень документов, подтверждающих наличие специалистов и иных работников: копия трудовой книжки или сведения о трудовой деятельности, предусмотренные статьей 66.1 Трудового кодекса Российской Федерации, договоры.

Документы, подтверждающие предусмотренную в соответствии с профессиональными стандартами квалификацию специалистов и иных работников: копии действующих квалификационных аттестатов аудитора и копия Реестра аудиторских организаций саморегулируемой организации аудиторов, в которой имеет членство аудитор. Копия реестра должна содержать сведения, предусмотренные приказом Минфина России от 29.06.2020 № 122н «Об утверждении Порядка ведения реестра аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемой организации аудиторов и контрольного экземпляра реестра аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемых организаций аудиторов, а также перечней включаемых в них сведений».

При этом представленные документы должны быть в виде неповторяющихся, полно читаемых копий, на которых видны необходимые сведения, подписи и печати. Сведения предоставляются в любой удобной форме или в соответствии с рекомендованной Заказчиком формой №2 «ОБРАЗЕЦ РЕКОМЕНДУЕМОЙ ФОРМЫ ПО НАЛИЧИЮ У УЧАСТНИКА ЗАКУПКИ СПЕЦИАЛИСТОВ И ИНЫХ РАБОТНИКОВ ОПРЕДЕЛЕННОГО УРОВНЯ КВАЛИФИКАЦИИ».

По мнению Заявителя, Заказчик неправомочно установил требование о наличии специалистов с опытом работы не менее 3 лет в области аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности, а также не определен исчерпывающий перечень документов, подтверждающих опыт работы. Кроме того, Заявитель указывает на то, что Заказчиком не определены конкретный документ и дата, с которой исчисляется опыт, а форма, предлагаемая Заказчиком, к Заполнению не содержит сведения, позволяющие проверить достоверность предоставляемых сведений. Также, по мнению Заявителя, Заказчик при описании указанного требования ненадлежащим образом применил понятие «опыт» и «трудовой стаж».

Вместе с тем Заказчик отметил, что приказом Минтруда России от 19.10.2015 № 728н «Об утверждении профессионального стандарта «Аудитор» утвержден профессиональный стандарт «Аудитор». Пунктом 3.2 «Обобщенная трудовая функция» установлены требования к опыту практической работы - не менее трех лет работы, связанной с осуществлением аудиторской деятельности либо ведением бухгалтерского учета и составлением бухгалтерской (финансовой) отчетности; из них не менее двух лет - работа в аудиторской организации.

Аналогичные требования предъявляются к аудиторам для получения ими квалификационного аттестата аудитора в пункте 2 части 1 статьи 11 Закона об аудиторской деятельности.

Исходя из вышеизложенного, по мнению Заказчика, требование о наличии опыта работы аудитора не менее трех лет установлено на основании профессионального стандарта и федерального закона.

Письмом ФАС России от 07.02.2023 № ПИ/837/23 указано, что заказчик самостоятельно определяет и устанавливает документы, подтверждающие квалификацию специалистов и иных работников, требования к их содержанию, наименованию квалификации при необходимости, в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе, Положения, профессиональных стандартов, а также с учетом специфики планируемой к осуществлению закупки.

Данное требование установлено для всех участников закупки. Доказательств того, что указанное требование установлено в целях ограничения количества участников закупки не представлено.

Вместе с тем Комиссия отмечает, что согласно пункту 2 части 1 статьи 11 Закона об аудиторской деятельности квалификационный аттестат аудитора выдается саморегулируемой организацией аудиторов при условии, что лицо, претендующее на его получение 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. Не менее двух лет из последних трех лет указанного стажа работы должны приходиться на работу в аудиторской организации.

Также в пункте 6 части 1 статьи 12 Закона об аудиторской деятельности квалификационный аттестат аудитора аннулируется в случае неучастия аудитора в осуществлении аудиторской деятельности (неосуществлении индивидуальным аудитором аудиторской деятельности) в течение трех последовательных календарных лет.

Из данных положений следует, что Заказчик может идентифицировать опыт работы не менее трех лет в области предмета Закупки с момента выдачи первого квалификационного аттестата аудитора, помимо изучения записей в трудовых книжках о фактах работы аудиторов.

Комиссия, изучив представленные документы сведения признает данный довод жалобы Заявителя несостоятельным.

При этом относительно неясности терминов, применяемых Заказчиком, Заявитель вправе обратиться в адрес Заказчика с запросом разъяснений, однако Заявитель таким правом не воспользовался.

Кроме того, Комиссией установлено, что на участие в Закупке было подано 12 заявок, что также свидетельствует об отсутствии ограничения конкуренции, а также о ясности и отсутствии двусмысленного толкования положений документации.

В свою очередь, Заявитель на заседание Комиссии не явился. Заявителем не представлено доказательств, каким образом установление оспариваемых показателей порядка оценки нарушают его права, равно как не представлено доказательств невозможности участия в закупке с учетом вышеизложенных требований Закупочной документации.

В материалы дела Заявителем также не представлено доказательств, что оспариваемые требования влекут предоставление преимуществ конкретному хозяйствующему субъекту.

На основании изложенного Комиссия приходит к выводу, что установленные Заказчиком в документации требования не могут рассматриваться как нарушение законодательства Российской Федерации, а также ограничение круга потенциальных участников Закупки.

Вместе с тем, 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).

С учетом изложенного, на основе всестороннего исследования, оценки фактических обстоятельств и доказательств по делу в их совокупности и взаимосвязи Комиссия приходит к выводу о необоснованности доводов жалобы.

На основании изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Прекратить производство по жалобе ООО «Глобалс Аудит» (ИНН: 6652022791; ОГРН: 1076652000336) на действия АМО ЗИЛ (ОГРН: 1027700135759, ИНН: 7725043886) при проведении Закупки в части обжалования критерия оценки «Квалификация участников закупки», в остальной части признать жалобу необоснованной.
2. Снять ограничения на размещение Закупки, наложенные письмом Московского УФАС России от 24.08.2023 № НП/36136/23.

Настоящее решение может быть обжаловано в Арбитражном суде в течение трех месяцев со дня его принятия.