

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/10/18.1-5881/2021 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

12.04.2021

г. Москва

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

Председательствующего:

членов Комиссии:

при участии представителей от АО «Электронная Москва», АО «Эйч Эл Би Внешаудит», Департамента города Москвы по конкурентной политике,

в отсутствие представителей от ООО «ГЛОБАЛС АУДИТ», извещённых надлежащим образом письмом Московского УФАС России от 07.04.2021 № ЕИ/19195/21,

рассмотрев жалобу ООО «ГЛОБАЛС АУДИТ» (далее - Заявитель) на действия АО «Электронная Москва» (далее - Заказчик) при проведении открытого конкурса в электронной форме на право заключения договора на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности (согласно ч. 4 ст. 5 Федерального закона от 30.12.2008г. № 307-ФЗ) (реестровый № 0473000005721000001) (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.

В своей жалобе Заявитель оспаривает положения Закупки.

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 конкурса является обязательным в силу действующего законодательства, в связи с чем рассмотрение поданной Заявителем 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.

10.03.2021 на сайте Единой информационной системы в сфере закупок и на официальном сайте ЭТПЗ было опубликовано извещение о проведении открытого конкурса в электронной форме на право заключения договора на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности (согласно ч. 4 ст. 5 Федерального закона от 30.12.2008г. № 307-ФЗ) (реестровый № 0473000005721000001).

В своей жалобе Заявитель оспаривает положения Закупки.

Представитель Заказчика с доводами жалобы не согласился, представил письменные возражения и материалы.

Комиссия, проанализировав материалы, представленные на заседании Комиссии, приходит к решению о признании жалобы необоснованной на основании следующих фактических обстоятельств дела.

Заявитель указывает, что в документации Заказчик не указал конкретный вид аттестата аудитора, долю государственной собственности уставном капитале Заказчика, требования к квалификации участников как аудиторов.

Комиссия отмечает, что в соответствии с статьей 11 Закона об аудиторской деятельности квалификационный аттестат аудитора - это документ, выдаваемый саморегулируемой организацией аудиторов при условии, что лицо, претендующее на его получение, сдало квалификационный экзамен и соответствует требованиям, указанным в данной статье закона. При этом ни Закон об аудиторской деятельности, ни и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации не делят квалификационный аттестат аудитора на виды. Кроме того Закон об аудиторской деятельности предъявляет требования к к аттестатам аудиторов при осуществлении деятельности по обязательному аудиту бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, с долей государственной собственности в уставном капитале не менее 25 процентов.

Используемый в конкурсной документации термин «квалификационный аттестат аудитора» включает в себя определение и требования, которые установлены Законом об аудиторской деятельности.

Способ выбора исполнителя по договору на оказание услуг по обязательному аудиту годовой бухгалтерской отчетности (проведение открытого конкурса в электронном виде по правилам Закона о контрактной системе) определяет Заказчика как организацию, в уставном (складочном) капитале которой доля государственной собственности составляет не менее 25 процентов, либо государственную корпорацию, государственную компанию, публично-правовую компанию, государственное унитарное предприятие или муниципальное унитарное предприятие.

Требования для проведения обязательного аудита годовой бухгалтерской отчетности для указанных организаций одинаковые. Так пунктом 3 статьи 5 Закона об аудиторской деятельности установлено, только обязательный годовой аудит указанных юридических лиц могут проводиться только аудиторскими организациями.

Пункт 1 статьи 3 Закона об аудиторской деятельности дает определение: Аудиторская организация — коммерческая организация, являющаяся членом одной из саморегулируемых организаций

аудиторов. Пункт 6 статьи 1 Закона об аудиторской деятельности указывает, что аудиторские организации, индивидуальные аудиторы не вправе заниматься какой-либо иной предпринимательской деятельностью, кроме проведения аудита и оказания аудиторских услуг. Пункт 1 статьи 4 Закона об аудиторской деятельности дает определение: аудитор — физическое лицо, получившее квалификационный аттестат аудитора и являющееся членом одной из саморегулируемых организаций аудиторов.

Таким образом, аудитор — лицо, обладающие специальными званиями в области бухгалтерского учета и аудита, квалификация (знания) которого подтверждена квалификационным аттестатом. То есть аудитор является профессиональным участником рынка аудиторских услуг и должен знать все требования Закона об аудиторской деятельности.

При подаче заявки на участие в конкурсе по обязательному аудиту, проводимому в рамках Закона о контрактной системе, участник не может не знать, что:

1) Заказчик — организация с долей государственной собственности в уставном капитале не менее 25 процентов;

2) обязательные требования, установленные Законом об аудиторской деятельности, к проведению аудита годовой бухгалтерской отчетности для указанных организаций.

Соответствующий термин и требования к квалификационным аттестатам должны быть известны аудиторским организациям, которые участвуют в Конкурсе.

Также термин «квалификационный аттестат» установлен в типовой форме конкурсной документации, разработанной Департаментом города Москвы по конкурентной политике, обязательной к использованию.

На основании вышеизложенного Комиссия признает довод жалобы Заявителя о не указании в документации Заказчиком конкретного вида аттестата аудитора, доли государственной собственности уставном капитале Заказчика, требований к квалификации участников как аудиторов необоснованным.

Участник в жалобе указывает, что формула для расчета баллов не содержит точного порядка оценки заявок.

В Документации установлен порядок оценки по показателю «Опыт участника по успешной поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема»:

Количество баллов, присуждаемых по показателю (НЦБ_i), определяется по формуле:

$$\text{НЦБ}_i = \text{КЗ} \times 100 \times (\text{К}_i / \text{К}_{\text{max}}), \text{ где:}$$

КЗ - коэффициент значимости показателя;

К_i - предложение участника закупки, заявка (предложение) которого оценивается;

К_{max} - максимальное предложение из предложений по показателю оценки, сделанных участниками закупки.

Комиссия отмечает, что данная формула применяется Заказчиком на этапе рассмотрения и оценки вторых частей заявок Участников, когда известны количества договоров (контрактов), представленных Участниками в своих заявках и, следовательно, максимальное количество договоров (контрактов) среди всех Участниках, а также когда известно предложение участника закупки, заявка (предложение) которого оценивается, максимальное предложение из предложений по показателю оценки, сделанных участниками Закупки.

Заявитель указывает, что Заказчик собирается использовать будущие «значения и коэффициенты», которые в данный момент не известны участникам и членам конкурсной комиссии. Узнать заранее своё получаемое число баллов по данному показателю участник не может, поэтому невозможно оценить целесообразность своего участия с целью заключить договор.

Комиссия указывает на то, утверждение заявителя о том, что подобная формула не дает возможности заранее узнать свое получаемое количество баллов по критериям с целью оценить целесообразность участия в конкурсе, несостоятельно, поскольку сам смысл проведения открытого конкурса предполагает отсутствие результатов для участников вплоть до подведения итогов такого конкурса.

Также Заявитель не приводит ссылок на нормы законодательства, которые нарушает данный порядок оценки.

В ответ на ходатайство Заявителя указать в мотивировочной части решения пример расчета баллов для проверки целесообразности участия, Комиссия сообщает, что в соответствии с частью 7 статьи 54.3. Закона о контрактной системе любой участник открытого конкурса в электронной форме, зарегистрированный в единой информационной системе и аккредитованный на электронной площадке, вправе направить оператору электронной площадки с использованием программно-аппаратных средств электронной площадки, на которой

планируется проведение такого открытого конкурса в электронной форме, запрос о даче разъяснений положений конкурсной документации.

На основании этого Комиссия признает данный довод необоснованным.

Помимо этого Заявитель указывает, что в показателе «Опыт участника по успешной поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема» Заказчик допустил следующие нарушения:

- оценка «наибольшей» стоимости прямо противоречит самой конкурсной документации и правилам отбора наилучших участников;
- стоимость аудиторской проверки в любом случае никак не влияет на квалификацию участников;
- Заказчик неверно понимает понятие «сопоставимый объем»
- показатель не направлен на определение наилучшего участника, Заявитель не может предоставить полностью сопоставимые договора с лучшей меньшей стоимостью;
- формула для расчета не содержит порядка оценки на момент размещения документации, определить значение баллов на момент подачи заявки участник не может.

Комиссия отмечает, что в Заявитель неправомерно сравнивает два вида оценки предложений, поданных участниками на конкурс:

1. оценку по стоимостному критерию оценки «Цена договора»;
2. оценку по нестоимостному критерию 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» (показатель «Опыт участника по успешной поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема»).

При оценке по стоимостному критерию «Цена договора» наибольшее количество баллов получает заявка с наименьшей ценой предложения по цене договора.

При оценке по показателю «Опыт участника по успешной поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема» наибольшее количество баллов получает заявка с наибольшей

суммой цен договоров, исполненных без штрафных санкций в полном объеме, сопоставимого характера и объема. Данное требование установлено типовыми критериями и порядком оценки заявок на участие в закупке.

Понятие сопоставимости определено в пункте 2.1 документа «Порядок и критерии оценки заявок на участие в закупке, их содержание, значимость порядок оценки», являющегося неотъемлемой частью документации о закупке.

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

Комиссия считает необходимым отметить, что Заявитель как податель жалобы в антимонопольный орган и лицо, участвующее в деле, обязан вместе с жалобой представить соответствующие его позиции доказательства, подтверждающие или опровергающие оспариваемые обстоятельства. Как следует из материалов дела, заявителем такие документы приложены не были, обоснований и объективных доказательств наличия в действиях заказчика нарушений, помимо субъективной оценки таких действий, не представлено.

На основании изложенного Комиссия признает данный довод необоснованным.

Кроме того Заявитель указывает, что в показателе «Деловая репутация участника закупки» (прохождение процедур внешнего контроля качества работы участника конкурса со стороны уполномоченного федерального органа по контролю и надзору и СРО аудиторов) Заказчик допустил следующие нарушения:

- «...4.1. Оценивается факт прохождения плановой внешней проверки со стороны СРО, которые проводятся раз в три года. Нулевой балл выставляется за отсутствие документа о внешней проверке, что прямо нарушает права молодых предприятий, вступивших в СРО менее трех лет назад. Такие предприятия могут иметь большой опыт и квалификацию, но еще не успели пройти плановую проверку. Повлиять и ускорить такую проверку участники конкурса не могут.

Незаконное преимущество получают предприятия с более ранней датой вступления в СРО, не имеющие при этом наилучшего предложения для выполнения работ по предмету конкурса, не имеющие лучшей квалификации и опыта оказания услуг сопоставимого характера...»;

- «... 4.2. Оценивается прохождение ВККР только за узкий период «текущий и два предшествующих года», что на текущий момент марта месяца составляет 2 года и 3 месяца, т.е. меньше трехлетнего срока для плановых проверок. Следовательно, даже опытные предприятия много раз проходившие проверки ВККР, могут не суметь предоставить документ о проверке именно в указанном периоде.

Предприятие, которое прошло проверку в 2018 г. и даже в 2017 г., будет проходить новую плановую проверку в текущем 2021 г., но еще не закончило её, и ускорить дату начала внешней проверки не имеет возможности.

Показатель неадекватен предмету закупки и противоречит нормам законодательства, указанное требование и особенно ограничение по сроку прохождения ВККР приводит к ограничению числа участников...».

Согласно Документации по показателю «Деловая репутация участника закупки»:

«... Оценивается прохождение процедур внешнего контроля качества работы участника конкурса со стороны уполномоченного федерального органа по контролю и надзору и СРО аудиторов.

Сведения подтверждаются следующими документами: справка из СРО аудиторов.

Оценка по показателю производится в соответствии со значениями:

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

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

Непредоставление в составе заявки на участие в конкурсе таких документов не является основанием для отказа в допуске к участию в открытом конкурсе, однако при оценке заявок по настоящему показателю комиссией будут учитываться только те сведения, заявленные участниками закупки, которые подтверждены документально в составе заявки на участие в конкурсе....».

На заседании Комиссии представитель Заказчика пояснил, что по показателю «Деловая репутация участника закупки» оценивается прохождение процедур внешнего контроля качества работы участника закупки со стороны уполномоченного федерального органа по контролю и надзору и СРО аудиторов.

Представитель Заказчика отметил, что в данном случае от участников требуется представить справку из СРО о наличии (отсутствии) мер дисциплинарного воздействия к соответствующему участнику закупки. Независимо от какого-либо рода проверок (или их отсутствия) СРО обязано выдать требуемую справку. В порядке и критериях оценки не установлено требование о предоставлении документов внешнего контроля.

Комиссия отмечает, что непредставление в составе заявки на участие в конкурсе таких документов не является основанием для отказа. Участники, вступившие в саморегулируемые организации менее 3-х лет назад и имеющие опыт аналогичных проверок, при выставлении им нулевого балла по показателю могут быть высоко оценены по иным показателям, и, следовательно, стать победителем по результатам проведения Конкурса с учетом того обстоятельства, что коэффициентов значимости показателей составляет 0,1.

На основании этого Комиссия признает данный довод необоснованным.

Помимо этого Заявитель указывает, что в показателе «Квалификация трудовых ресурсов (руководителей и ключевых специалистов), предлагаемых для выполнения работ, оказания услуг» Заказчик устанавливает незаконное ограничение: указание только работающих в штате на постоянной основе работников аудитора, без учета работающих по гражданско-правовым договорам; установлено ограничение в конкурсе «только субъектам малого предпринимательства» неправомерно; установил оценку квалификацию трудовых ресурсов (включая опыт работы) по следующим документам:

- трудовая книжка;
- штатное расписание;
- трудовой договор;
- аттестаты аудиторов;
- выписка из Реестра СРО для подтверждения сотрудников.

Заказчик на заседании Комиссии пояснил, что в данном случае оценивается срок (длительность) опыта работы по специальности,

который может быть рассчитан на основании трудового договора (гражданско-правового договора), записей в трудовой книжке, реестра аудиторов и даты выдачи квалификационных аттестатов аудитора. Реестр аудиторский организаций, саморегулируемой организации аудиторов, в которой имеет членство аудитор, является одним из пунктов перечня документов, позволяющих оценить квалификацию участника закупки в комплексе с другими представленными документами. Обязательное требование к предоставлению копии трудовой книжки или трудового договора (одного из документов указанного выше перечня) относится к аудиторам, входящим в штат аудиторской организации. Наличие штатных сотрудников у участника закупки говорит о его материальных (трудовых) ресурсах, что является одним из критериев оценки заявок на участие в конкурсе.

При этом Комиссия отмечает, что непредставление в составе заявки на участие в конкурсе таких документов не является основанием для отказа.

Что касается довода о том, что проведение конкурса, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, является ограничением и запретом, Комиссия сообщает следующее.

Согласно статьи 30 Закона о контрактной системе заказчики обязаны осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций. При этом объем таких закупок должен составлять не менее чем пятнадцать процентов совокупного годового объема закупок.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее — Закон развития малого и среднего предпринимательства) к субъектам малого и среднего предпринимательства относятся предприятия, соответствующие следующим условиям:

- а) от ста одного до двухсот пятидесяти человек включительно для средних предприятий;
- б) до ста человек включительно для малых предприятий; среди малых предприятий выделяются микропредприятия — до пятнадцати человек включительно.

Все участники закупки, относящиеся к субъектам малого и среднего предпринимательства, имеют одинаковые права и обязанности, ни один из участников закупки не имеет каких-либо привилегий перед другим.

Таким образом, Комиссия признает данный довод необоснованным.

На основании вышеизложенного с учетом фактических обстоятельств Комиссия признает жалобу заявителя необоснованной.

Руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «ГЛОБАЛС АУДИТ» (ИНН: 6652022791; ОГРН: 1076652000336) на действия АО «Электронная Москва» (ИНН: 7707314029; ОГРН: 1027707013806) при проведении Закупки необоснованной.

2. Снять ограничения, наложенные письмом Московского УФАС России от 07.04.2021 № ЕИ/19195/21.

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