

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-6211/2021 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров
16.04.2021 г. Москва

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее – Комиссия) в составе: рассмотрев жалобу ООО «ГЛОБАЛС АУДИТ» (далее - Заявитель) на действия АО «Мосводоканал» (далее - Заказчик) при проведении открытого конкурса в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по проведению обязательного аудита годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности за 2021 год (реестровый № 1273000002021000001) (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 Закупочной документации.

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.

17.03.2021 на сайте Единой информационной системы в сфере закупок было опубликовано извещение о проведении открытого конкурса в электронной форме

на право заключения договора на оказание услуг по проведению обязательного аудита годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности за 2021 год (реестровый № 1273000002021000001).

В своей жалобе Заявитель оспаривает положения Закупочной документации.

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 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, 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.

Заявитель в жалобе указывает, что в Извещении и в Конкурсной документации отсутствуют этапы оказания услуг. Указан только период оказания услуг, который является ошибочным в случае одного этапа проверки. «Период оказания услуг с 02.09.2021 г до 20.04.2022 г.». Однако, проверяемая отчетность будет изготовлена и сдана в ИФНС только в 2022г, т.е. срок окончания «апрель 2022г» верный, а срок начала проверки (он же момент предоставления проверяемой документации от Заказчика к Аудитору) явно ошибочный, невозможный.

Согласно документации место оказания услуг: город Москва, переулок Плетешковский, дом 2. Период оказания услуг с 02.09.2021 г до 20.04.2022 г. Условия оказания услуг: в соответствии с проектом Контракта и Техническим заданием: Аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности, составленной по российским стандартам бухгалтерского учета : 1 усл. ед; код ОКПД2: 69.20.10.000.

Заявитель не представил документов и сведения подтверждающих неправомерность установления указанных положений, также не представил обоснование неправомерности установления данного периода.

Также Комиссия отмечает, что на заседании Комиссии данные сроки обусловлены

потребностью Заказчика.

Таким образом, учитывая потребность Заказчика, а также фактические обстоятельства дела, Комиссия признает данный довод жалобы необоснованным.

Заявитель указывает, что отдельным нарушением в данном случае является слишком общая информация о расчете НМЦК, указаны денежные размеры коммерческих предложений без какого-либо объема работ, без числа этапов проверки. При этом Заявителем не представлено доказательств, какую именно норму Заказчик нарушил при определении НМЦ договора.

Комиссия отмечает, что Заявитель имеет право направить запрос разъяснений в части положения Закупочной документации.

При этом документация формируется Заказчиком в соответствии с пунктом 6.2 Положения, то есть с учетом типовых форм документации о закупке и примерной формой решения заказчика об осуществлении закупки, установленными Департаментом города Москвы по конкурентной политике.

Заявитель не представил обоснования каким образом нарушаются его права при проведении указанной процедуры в части НМЦК.

Таким образом, учитывая, что документация сформирована с учетом типовых форм документации

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:

$$НЦБ_i = КЗ \times 100 \times (K_i / K_{max}),$$
 где:

КЗ - коэффициент значимости показателя;

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

K_{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 известны 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, что 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.

Таким образом, Заявитель может воспользоваться своим правом и направить запрос разъяснений в адрес Заказчика, при этом Комиссия не уполномочена давать разъяснения в части начисления баллов.

На основании изложенного 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:

- 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;

- 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. Возможно имеется опечатка (должно быть, например, три года и текущий год), но она носит существенный характер и должна быть исправлена.

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...».

На заседании Комиссии было установлено, 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.

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 незаконные ограничения.

Заказчик оценивает наличие трудовых ресурсов (т.е. тех, кто имеет право выполнения работ по договору) однако проверяет именно «Наличие в штате участника закупки сотрудников».

Отдельным нарушением является включение «трудовой книжки» в числе обязательных документов без которых будет выставлен нулевой балл. Т.е. Заказчик не только оценивает «штатных» сотрудников, но и прямо запрещает «совместительство», что противоречит нормам ТК РФ.

Также незаконно используется ограничение по числу «опыта работы не менее 3 лет в области аудита».

Отдельным нарушением является отсутствие исчерпывающего перечня документов для определения «опыта не менее 3 лет в области аудита».

На заседании Комиссии было установлено, что 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 аудиторских 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.

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

Также Комиссия отмечает, 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 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 (пункт 3 статьи 1 ГК РФ), недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения (пункт 4 статьи 1 ГК РФ) и злоупотребления правом (пункт 1 статьи 10 ГК РФ).

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) на действия АО «Мосводоканал» (ИНН: 7701984274) при проведении Закупки необоснованной.

2. Снять ограничения, наложенные письмом Московского УФАС России от 13.04.2021 № ЕО/20833/21.

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