

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-3248/2022 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

17.03.2021 г. Москва

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

Председательствующего Комиссии:

при участии посредством видеоконференцсвязи представителей АО Издательство «Художественная литература»,

в отсутствие представителей ООО «ГЛОБАЛС АУДИТ», извещенных надлежащим образом письмом Московского УФАС России от 15.03.2022 № НП/14129/22,

рассмотрев жалобу ООО «ГЛОБАЛС АУДИТ» (далее — Заявитель) на действия АО Издательство «Художественная литература» при проведении открытого конкурса в электронной форме для заключения договора на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности (согласно ч. 4 ст. 5 Федерального закона от 30.12.2008г. № 307-ФЗ) (реестровый №1200400004222000001, 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.

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 существу, 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>.

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

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.

По мнению Заявителя, нарушение его прав и законных интересов со стороны Заказчика выразилось в ненадлежащем формировании Конкурсной документации, влекущее ограничение конкуренции.

Заказчик с доводами жалобы не согласился, представил письменные пояснения и материалы.

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.

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 закупку 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 Заказчик не является субъектом Закона о контрактной система, 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 выражает не согласие с критерием оценки заявок участников «Количество штатных аттестованных аудиторов».

Пунктом 4 части 1 статьи 32 Закона о контрактной системе установлено, что для оценки заявок участников закупки заказчик устанавливает критерии для квалификации участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

В силу пункта 11 части 1 статьи 42 Федерального закона N 44-ФЗ извещение об

осуществлении закупки должно содержать критерии оценки заявок на участие в конкурсах, величины значимости этих критериев в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Согласно положениям документации, присуждение баллов по данному показателю осуществляется по следующей шкале:

5 и менее аттестованных аудиторов, включая аудиторов с единым аттестатом	1 балл
6 - 16 включительно аттестованных аудиторов, включая аудиторов с единым аттестатом	25 баллов
17 - 35 включительно аттестованных аудиторов, включая аудиторов с единым аттестатом	50 баллов
более 35 аттестованных аудиторов, включая аудиторов с единым аттестатом	75 баллов
более 35 аттестованных аудиторов, при этом аудиторов с единым аттестатом более 5	100 баллов

В своей жалобе Заявитель указывает, что Заказчик оценивает отдельно в первых 4 диапазонах шкалы оценки, всех аудиторов «включая аудиторов с единым аттестатом, выданным после 01.01.2011», однако требование к такому виду аттестата не установлено в конкурсной документации.

Если заказчик считает трудовыми ресурсами только аудиторов с единым аттестатом, то он должен отклонять заявки участников, которые не содержат сведений об аудиторах с единым аттестатом. Однако, такое условие не указано в документации, наоборот- прямо указано что будут учитываться аттестаты общего вида наравне с единым аттестатом.

Комиссия отмечает, что из данной таблицы следует, что участник закупки, не имея сотрудников с единым аттестатом по данному критерию может получить только 50 баллов.

В соответствии с пп. 1 п. 1 ст. 11 Федерального закона N 307-ФЗ единый квалификационный аттестат аудитора выдается саморегулируемой организацией аудиторов при условии, что лицо, претендующее на его получение в том числе, сдало квалификационный экзамен.

Согласно позиции Заказчика, специалисты, имеющие единый квалификационный аттестат аудитора обладают более высокой квалификацией по отношению к специалистам, у которые получили аттестаты нового образца и соответственно обладают большим опытом работы.

Комиссия оценивает данную позицию критически ввиду того, что опыт аудиторской

деятельности в первую очередь выражается исполненными договорами и выполненными работами.

Комиссия приходит к выводу, что критерий оценки «Количество штатных аттестованных аудиторов» не позволяет полноценно определить лучшего участника, а только дает необоснованное преимущество участникам, у которых в штате имеются сотрудники с единым аттестатом.

В свою очередь, сотрудник без единого аттестата теоретически может обладать большим опытом выполнения работ по аудиторской деятельности, чем сотрудник с единым аттестатом.

Таким образом, действия Заказчика не отвечают принципам

На основании изложенного, Комиссия признает данный порядок оценки неправомерным, а жалобу Заявителя в данной части обоснованной.

3. Документацией Заказчика установлено, что для подтверждения показателя участнику закупки необходимо представить:

1) копии квалификационных аттестатов аудиторов, в т.ч. единых квалификационных аттестатов аудиторов, полученных в соответствии с Порядком выдачи квалификационного аттестата аудитора и формы квалификационного аттестата аудитора, утвержденным Приказом Минфина России от 06.12.2010 N 161н

2) документы, подтверждающие наличие специалистов в штате участника - подтверждается, в соответствии с действующим законодательством РФ.

Заявитель в своей жалобе указывает, что Заказчик не указал обязательные документы для подтверждения специалистов в штате, сославшись на «действующее законодательство». Однако законодательство содержит в себе разные виды документов, начиная от однозначных требований по трудовым книжкам и заканчивая произвольными справками которые могут не приниматься Заказчиком как «не указанные».

Определить самостоятельно, какие документы будут оцениваться для «штатности» - ни члены конкурсной комиссии ни участники не могут.

Также Заявитель в своей жалобе указывает на неправомерность требований о наличии сотрудников в «штате».

Согласно позиции Заявителя, Закон о контрактной системе позволяет включать в состав рабочей аудиторской группы не только штатных сотрудников, но и аудиторов по гражданско-правовым договорам без «трудовых отношений». Иначе преимущество получают участники, имеющие в штате аудиторов, выполняющих постоянные трудовые функции безотносительно предмета конкурса. При этом аудиторы по гражданско-правовым договорам готовы участвовать в выполнении работ именно по предмету данной закупки.

В свою очередь Комиссия отмечает, что Критерии оценки заявок участников сформированы в 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.

Таким образом, документация Заказчика не ограничивает участников Закупки в части представления по данному показателю сотрудников, которые выполняют аудиторскую деятельность по совместительству.

В свою очередь Заявителем доказательств обратного не представлено.

На основании изложенного, Комиссия признает данный довод жалобы не обоснованным.

4. Заявитель в своей жалобе выражает несогласие с критерием «Опыт аудиторской деятельности».

Показатель «Опыт аудиторской деятельности» оценивается по следующей шкале:

Информация о договорах не представлена	0 баллов
1-24 договоров	25 баллов
25 и более договоров	50 баллов
25 и более договоров, при этом срок деятельности на рынке аудиторских услуг 10 - 15 лет	75 баллов
25 и более договоров, при этом срок деятельности на рынке аудиторских услуг более 15 лет	100 баллов

25 и более договоров, при этом срок деятельности на рынке аудиторских услуг более 15 лет	100 баллов
-------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

«Для подтверждения показателя участнику закупки необходимо представить:

- документы, подтверждающие срок с момента регистрации (документ, подтверждающий государственную регистрацию)
- таблицу в свободной форме с указанием количества контрактов (договоров), номера и даты контрактов (договоров) на аудит бухгалтерской отчетности акционерных обществ за предыдущий год (участник вправе приложить копии контрактов (договоров)). К оценке будут приниматься контракты (договоры) на аудит бухгалтерской отчетности акционерных обществ, заключенные в 2021 году.».

В своей жалобе Заявитель указывает, что Заказчик являясь Акционерным обществом оценивает опыт оказания услуг сопоставимого характера по аудиторским проверкам только акционерных обществ, что является неправомерным и ограничивает конкуренцию.

Комиссией установлено, что данное требование вытекает из специфики проведения аудита бухгалтерской отчетности акционерных обществ.

Акционерное общество является коммерческой организацией, цель которой извлечение прибыли. Аудит данных организаций отличается от аудита бюджетных и других некоммерческих организаций, в частности при формировании и выплате дивидендов.

Устанавливая данное требование, Заказчик хочет убедиться, что потенциальный участник обладает опытом проведения обязательного аудита именно для акционерных обществ, тем самым обезопасив себя от ненадлежащего исполнения договора.

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.

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.

5. Также в своей жалобе Заявитель выражает несогласие с порядком оценки заявок по критерию «Опыт аудиторской деятельности».

Исходя из представленной выше таблице, Заказчик оценивает опыт в виде «срока на аудиторском рынке», что в свою очередь не является объективным показателем «опытности» участников Закупки.

Комиссия признает данный довод жалобы обоснованным ввиду следующего.

Свидетельство о государственной регистрации аудиторской организации подтверждает факт о постановке предприятия на налоговый учет, но не свидетельствует о наличии опыта проведения обязательного аудита у участника конкурса. Дата получения свидетельства о государственной регистрации не может использоваться для оценки и сравнения участников, претендующих на заключение договора по предмету конкурса.

Исходя из порядка оценки по критерию «Опыт аудиторской деятельности» максимальное количество баллов могут получить только организации, которые осуществляют свою деятельность на рынке аудиторских услуг более 15 лет.

Однако Комиссия отмечает, что показателем опыта участника в первую очередь служит количество исполненных договоров по обязательному аудиту, а не общее количество лет, которые организация осуществляет свою деятельность на рынке аудиторских услуг.

В данном случае, преимущество получают участники, которые могут вообще не иметь реального опыта и стажа, а просто получили свидетельство о государственной регистрации в более раннюю дату, в связи с чем данный довод жалобы признается обоснованным.

С учетом изложенного, на основе всестороннего исследования, оценки фактических обстоятельств и доказательств по делу в их совокупности и взаимосвязи Комиссия приходит к выводу об обоснованности жалобы Заявителя в части установления критериев оценки «Опыт аудиторской деятельности», «Количество штатных аттестованных аудиторов», в остальной части жалоба признается не обоснованной.

Таким образом, Комиссия считает необходимым выдать Заказчику обязательное для исполнения предписание о внесении изменений в документацию с учетом настоящего решения.

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 АО Издательство «Художественная литература» (ИНН: 7708329236; ОГРН: 5177746180321) при проведении Закупки частично обоснованной.

2. Установить в действиях Заказчика нарушения части 1 статьи 32, подпункта 11 части 1 статьи 42 Закона о контрактной системе.

3. Выдать Заказчику обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений.

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