

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-10221/2021 о нарушении
процедуры торгов и порядка заключения договоров

22.06.2021 г. Москва

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

Председательствующего Комиссии:

«...»;

членов Комиссии:

«...»;

«...»;

при участии посредством видеоконференцсвязи представителей АО «РОСТЕХИНВЕНТАРИЗАЦИЯ - ФЕДЕРАЛЬНОЕ БТИ»

в отсутствие представителей ООО «ГЛОБАЛС АУДИТ» и ООО «РТС-ТЕНДЕР», извещенных надлежащим образом письмом Московского УФАС России от 15.06.2021 № ЕО/34412/21,

рассмотрев жалобу ООО «ГЛОБАЛС АУДИТ» (далее — Заявитель) на действия АО «РОСТЕХИНВЕНТАРИЗАЦИЯ - ФЕДЕРАЛЬНОЕ БТИ» (далее — Заказчик) при проведении открытого конкурса в электронной форме для заключения договора на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности (реестровый № 1200400001521000001, 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 доводам жалобы, Заявитель не согласен с положениями закупочной документации.

Заказчик с доводами жалобы не согласился, представил письменные возражения.

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, оператора электронной площадки, закупочной 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» (в редакции, действующей на дату размещения Положения о закупках) (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, закупочной 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 контрактной системе.

В ходе рассмотрения жалобы установлено следующее.

26.04.2021 Заказчиком на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок <http://zakupki.gov.ru> размещено извещение № 1200400001521000001 о проведении открытого конкурса в электронной форме для заключения договора на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности.

Заявитель указывает, что нарушение со стороны Заказчика при проведении закупочной процедуры выразилось в отсутствии конкретных сроков выполнения требований участниками Закупки, в установлении неправомерного порядка оценки поданных заявок, а также использования понятия «лимит страхования». По мнению Заявителя, данные нарушения ограничивают количество участников Закупки.

Заказчик с доводами жалобы не согласился, представил письменные возражения.

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.

Итак, по доводу о разночтении сроков в закупочной документации.

Согласно положениям Закона о контрактной системе, установлен регламент проведения процедур закупок, в котором определены системы требований к участникам. Требования, в свою очередь, разделены на три категории: единые, дополнительные и, так называемые, иные требования.

Оспариваемые Заявителем пункты установлены в соответствии со статьей 31 Закона о контрактной системе и являются едиными ко всем участникам Закупки.

Пункт 4 части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе: неприостановление деятельности участника закупки в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, на дату подачи заявки на участие в закупке.

Пункт 5 части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе: отсутствие у участника закупки недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (за исключением сумм, на которые предоставлены отсрочка, рассрочка, инвестиционный налоговый кредит в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, которые реструктурированы в соответствии с законодательством Российской Федерации, по которым имеется

вступившее в законную силу решение суда о признании обязанности заявителя по уплате этих сумм исполненной или которые признаны безнадежными к взысканию в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах) за прошедший календарный год, размер которых превышает двадцать пять процентов балансовой стоимости активов участника закупки, по данным бухгалтерской отчетности за последний отчетный период. Участник закупки считается соответствующим установленному требованию в случае, если им в установленном порядке подано заявление об обжаловании указанных недоимки, задолженности и решение по такому заявлению на дату рассмотрения заявки на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) не принято.

Подпункт 7.1 части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе: участник закупки - юридическое лицо, которое в течение двух лет до момента подачи заявки на участие в закупке не было привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Вышеуказанные пункты соответствуют пункту 4.11. раздела 4 об общей информации для участников открытого конкурса в электронной форме. Заказчик указал их в целях соблюдения норм Закона о контрактной системе.

Далее необходимо отметить, что при изменении единых требований к участникам Закупки в конкурсной документации будет присутствовать факт нарушения Закона о контрактной системе, допущенного Заказчиком при проведении открытого конкурса в электронной форме.

В свою очередь, Заявитель никак не подтвердил довод о наличии в конкурсной документации нарушений в части указания Заказчиком разных форм сроков и дат для выполнения требований участниками. В данном случае в наличии субъективная оценка критериев, установленных Заказчиком в конкурсной документации.

На основании изложенного, Комиссия приходит к выводу о необоснованности данного довода.

Далее по доводу о нарушении Заказчиком порядка оценки заявок участников Комиссия приходит к следующим выводам.

Согласно пункту 8 части 1 статьи 54.3 Закона о контрактной системе, конкурсная документация наряду с информацией, указанной в извещении о проведении открытого конкурса в электронной форме, должна содержать критерии оценки заявок на участие в открытом конкурсе в электронной форме, величины значимости этих критериев, порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в открытом конкурсе в электронной форме в соответствии с Законом о контрактной системе.

В соответствии с частью 6 статьи 54.7 Закона о контрактной системе конкурсная комиссия осуществляет оценку вторых частей заявок на участие в открытом конкурсе в электронной форме, в отношении которых принято решение о соответствии требованиям, установленным конкурсной документацией, для выявления победителя такого конкурса на основе критериев, указанных в конкурсной документации и относящихся ко второй части заявки (при установлении этих критериев в конкурсной документации).

В соответствии с частью 1 статьи 32 Закона о контрактной системе для оценки заявок, окончательных предложений участников закупки заказчик в документации о закупке устанавливает следующие критерии:

- 1) цена контракта, сумма цен единиц товара, работы, услуги;
- 2) расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ;
- 3) качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;
- 4) квалификация 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.

Также необходимо отметить, что в соответствии с частью 8 статьи 32 Закона о контрактной системе порядок оценки заявок, окончательных предложений участников закупки, в том числе предельные величины значимости каждого критерия, устанавливается Правительством Российской Федерации. В данном случае речь идет о Постановлении Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1085 «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Правила).

Согласно пункту 3 Правил, оценка - процесс выявления в соответствии с условиями определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) по критериям оценки и в порядке, установленном в документации о закупке в соответствии с требованиями настоящих Правил, лучших условий исполнения контракта, указанных в заявках (предложениях) участников закупки, которые не были отклонены.

В соответствии с пунктом 10 Правил в документации о закупке в отношении нестоимостных критериев оценки могут быть предусмотрены показатели, раскрывающие содержание нестоимостных критериев оценки и учитывающие особенности оценки закупаемых товаров, работ, услуг по нестоимостным критериям оценки.

В пункте 11 Правил установлено, что для оценки заявок (предложений) по каждому критерию оценки используется 100-балльная шкала оценки. Если в соответствии с пунктом 10 настоящих Правил в отношении критерия оценки в документации о закупке заказчиком предусматриваются показатели, то для каждого показателя устанавливается его значимость, в соответствии с которой будет производиться оценка, и формула расчета количества баллов, присуждаемых по таким показателям, или шкала предельных величин значимости показателей оценки, устанавливающая интервалы их изменений, или порядок их определения.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что Заказчик при составлении конкурсной документации обоснованно установил требования в отношении оценки, поскольку руководствовался положениями Закона о контрактной системе и Правил.

Заявителем оспариваются следующие показатели критерия «Квалификация участника открытого конкурса в электронной форме», установленных конкурсной документацией.

1.1.	Стаж (количество лет) осуществления аудиторской деятельности участником открытого конкурса*	<p>Стаж (количество лет) работы на рынке аудиторских услуг</p> <p>* Подтверждается копией лицензии на осуществление аудиторской деятельности или копией свидетельства/выпиской из реестра аудиторов и аудиторских организаций СРО аудиторов (для аудиторских организаций, начавших осуществление аудиторской деятельности после 01.01.2010), подтверждающих дату внесения сведений об Участнике в реестр аудиторов и аудиторских организаций СРО аудиторов.</p>	20 баллов	100 баллов	<p>100 баллов - если оказание аудиторских услуг участником открытого конкурса осуществляется 20 лет и более</p> <p>50 баллов - если оказание аудиторских услуг участником открытого конкурса осуществляется от 5 до 19 лет включительно</p> <p>0 баллов - если оказание аудиторских услуг участником открытого конкурса осуществляется менее 5 лет или при отсутствии документов, подтверждающих стаж работы</p>
------	---	---	-----------	------------	--

Заявитель подкрепляет довод ссылкой на Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 21.04.2011 года.

Между тем, информация представлена не по существу, так как в конкурсной документации на проведение обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности установлен показатель «Стаж (количество лет) осуществления аудиторской деятельности участником открытого конкурса», который подтверждается копией лицензии на осуществление аудиторской деятельности или копией свидетельства/выпиской из реестра аудиторов и аудиторских организаций СРО аудиторов, подтверждающих дату внесения сведений об участнике в реестр аудиторов и аудиторских организаций СРО аудиторов. В данной же ситуации речь идет о продолжительности деятельности, которое подтверждается датой регистрации юридического лица, что является несопоставимым.

1.2.	Выручка участника открытого конкурса за 2020 год*	<p>* Сведения подтверждаются копией формы № 2 «Отчет о финансовых результатах» с подтверждением об отправке в налоговый орган либо копией налоговой декларации по налогу, уплачиваемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения (для организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения).</p>	20 баллов	100 баллов	<p>100 баллов - присваивается участнику открытого конкурса, если выручка участника за предыдущий отчетный год составила 250 млн. руб. (включительно) и более.</p> <p>50 баллов - присваивается участнику открытого конкурса, если выручка участника за предыдущий отчетный год составила от 200 млн.рублей (включительно), но менее 250 млн. руб.</p> <p>0 баллов - присваивается участнику открытого конкурса, если выручка этих организаций за предыдущий отчетный год составила менее 200 млн. руб.</p>
------	---	--	-----------	------------	--

Данный показатель утвержден в конкурсной документации в соответствии с частью 1 статьи 32 Закона о контрактной системе, где заказчик в документации о закупке устанавливает критерий квалификации участников закупки, в том числе наличие 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 качестве подтверждающих сведений о выручке участники предоставляют форму № 2 «Отчет о финансовых результатах» и подтверждающие документы об отправке в налоговый орган либо копию налоговой декларации по налогу, уплачиваемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения (для организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения).

Данный показатель можно расценивать с точки зрения благонадежности и стабильности исполнителей. То есть учтены не только положения Закона о контрактной системе и Правил, но законные интересы Заказчика.

1.3.	Количество аудиторов, с которыми Участником конкурса заключены трудовые договоры по основному месту работы*	<p>Заполняется по форме 2.4.</p> <p>* Подтверждается совокупностью предоставленных копий квалификационных аттестатов аудиторов, выданных саморегулируемой организацией аудиторов после 01.01.2011; и копий трудовых книжек</p>	30 баллов	100 баллов	<p>100 баллов - выставляется в случае, если участник открытого конкурса удовлетворяет одновременно следующим требованиям:</p> <ul style="list-style-type: none"> - наличие в штате 40и более аудиторов, имеющих квалификационные аттестаты аудитора, выданные саморегулируемой организацией аудиторов после 01.01.2011, для которых аудиторская организация является основным местом работы <p>50 баллов - выставляется в случае, если участник открытого конкурса удовлетворяет одновременно следующим требованиям:</p> <ul style="list-style-type: none"> - наличие в штате от 20 до 39 аудиторов, имеющих квалификационные аттестаты аудитора, выданные саморегулируемой организацией аудиторов после 01.01.2011, для которых аудиторская организация является основным местом работы <p>- 25 баллов - выставляется в случае, если участник открытого конкурса удовлетворяет одновременно следующим требованиям:</p> <ul style="list-style-type: none"> - наличие в штате 19 и менее аудиторов, имеющих квалификационные аттестаты аудитора, выданные саморегулируемой организацией аудиторов, для которых аудиторская организация является основным местом работы <p>0 баллов – выставляется в случае, если подтверждающие документы не представлены или не соответствуют требованиям</p>
------	--	---	-----------	------------	---

В соответствии с частью 2 статьи 1 Закона об аудиторской деятельности аудиторская деятельность (аудиторские услуги) - деятельность по проведению аудита и оказанию сопутствующих аудиту услуг, осуществляемая аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами. К аудиторской деятельности не

относятся проверки, осуществляемые в соответствии с требованиями и в порядке, отличными от требований и порядка, установленных стандартами аудиторской деятельности.

Согласно части 3 статьи 4 Закона об аудиторской деятельности, аудитор, являющийся работником аудиторской организации на основании трудового договора между ним и аудиторской организацией, вправе участвовать в осуществлении аудиторской организацией аудиторской деятельности, а также в оказании прочих услуг, предусмотренных статьей 1 настоящего Федерального закона..

То есть участие аудитора в осуществлении аудиторской деятельности аудиторской организацией на основании трудового договора между ними предполагает, что аудиторской организацией для данного аудитора определена трудовая функция, выполнение которой осуществляется последним в интересах, под управлением и контролем аудиторской организации. Определенная в трудовом договоре трудовая функция подлежит выполнению аудитором в соответствии с правилами внутреннего контроля качества работы, предусмотренными статьей 10 Закона об аудиторской деятельности.

Участие аудитора в осуществлении аудиторской деятельности аудиторской организацией на основании гражданско-правового договора Законом об аудиторской деятельности не предусмотрено.

Также, согласно части 3 статьи 5 Закона об аудиторской деятельности, Обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, ценные бумаги которых допущены к организованным торгам, иных кредитных и страховых организаций, негосударственных пенсионных фондов, организаций, в уставных (складочных) капиталах которых доля государственной собственности составляет не менее 25 процентов, государственных корпораций, государственных компаний, публично-правовых компаний, а также бухгалтерской (финансовой) отчетности, включаемой в проспект ценных бумаг, и консолидированной финансовой отчетности проводится только аудиторскими организациями.

Необходимо отметить, что доля государственной собственности Заказчика составляет более 25 процентов, а именно 100% на основании распоряжения Федерального агентства по управлению государственным имуществом от 10.10.2017 N.729-р).

Тем самым, объект закупочной процедуры попадает под действия части 3 статьи 5 Закона об аудиторской деятельности и части 3 статьи 4.

1.4.	Лимит страхования профессиональной ответственности аудиторской деятельности, в рублях	* Подтверждается копией соответствующего документа (контракта, полиса, договора), выданного (заключенного со) страховой организацией и копией документа, подтверждающего оплату Участником конкурса страховой премии	15 баллов	100 баллов	100 баллов - выставляется, если лимит страхования профессиональной ответственности аудиторской деятельности, составляет 750 млн. руб. и более 50 баллов - выставляется, если лимит страхования профессиональной ответственности аудиторской деятельности, составляет от 500 млн. руб. (включительно) но менее 750 мл. руб. 0 баллов - выставляется, если лимит страхования профессиональной ответственности аудиторской деятельности, составляет менее 500 тыс. руб.
------	---	--	-----------	------------	--

Указанный критерий установлен на стадии оценки заявок участников и не влечет за собой нарушение Правил оценки.

Комиссия отмечает, что в соответствии с пунктом 4.1 части 1 статьи 13 Закона об аудиторской деятельности аудиторская организация вправе страховать ответственность за нарушение договора оказания аудиторских услуг и (или) ответственность за причинение вреда имуществу других лиц в результате осуществления аудиторской деятельности.

Заказчик отметил, что данный показатель относится к деловой репутации участника. В данном случае установленные размеры выручки участника Закупки за 2020 г. и лимита страхования профессиональной ответственности аудиторской деятельности имеет значение, поскольку выручка участника открытого конкурса

за 2020 г. свидетельствует о финансовой устойчивости аудиторской организации, а установление лимита страхования профессиональной ответственности аудитора обусловлено необходимостью покрытия материальных затрат проверяемого субъекта в случае ошибки в работе специалиста, которая повлекла их.

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 данного довода.

Заявитель также не реализовал свое право на обращение с запросом о разъяснении положений извещения о проведении аукциона и/или документации.

Действительных доказательств, подтверждающих нарушение прав Заявителя установленным требованием, Заявителем Комиссии не представлено.

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 действия заказчика помимо субъективной оценки таких действий не представлено.

В этой связи, Комиссия не усматривает в действиях Заказчика нарушение положений Закона о защите конкуренции и признает жалобу Заявителя необоснованной.

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

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «ГЛОБАЛС АУДИТ» на действия АО «РОСТЕХИНВЕНТАРИЗАЦИЯ - ФЕДЕРАЛЬНОЕ БТИ» при проведении Закупки необоснованной.
2. Снять ограничения на размещение Закупки, наложенные письмом Московского УФАС России от 15.06.2021 № ЕО/34412/21.