

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-3898/2024 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

01.04.2024

г. Москва

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

Председательствующего:

<.....>

членов Комиссии:

<.....>

<.....>

в отсутствие представителей <.....>, извещенных надлежащим образом письмом Московского УФАС России от 25.03.2024 № НП/11600/24,

рассмотрев жалобу <.....> (далее — Заявитель) на действия <.....> (далее — Заказчик) при проведении открытого конкурса в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по обязательному аудиту бухгалтерской (финансовой) отчетности <.....>» за 2023 г. (реестровый № 0800700011324000001) (далее — Закупка),

в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В адрес Московского УФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении Закупки.

Рассмотрение жалобы проводилось в дистанционном режиме посредством видеоконференцсвязи.

Инструкция по подключению и использованию системы TrueConf размещена на официальном сайте Московского УФАС России по ссылке: <https://moscow.fas.gov.ru/page/17962>.

Заявлений о невозможности подключения к сеансу в назначенное время, а также возражений относительно рассмотрения жалобы посредством видеоконференцсвязи от Заявителя, которому направлялось уведомление о принятии жалобы к рассмотрению, в Управление не поступало.

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 отсутствие представителей Заявителя.

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.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам настоящей статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов либо в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон о закупках), за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно части 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

Согласно 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.

Доводы жалобы Заявителя сводятся к неисполнению Заказчиком ранее выданного предписания антимонопольного органа по делу от 20.02.2024 по делу № 077/07/00-1960/2024, поскольку, как указывает Заявитель, Заказчиком не были внесены изменения в порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе в соответствии с предписанием.

Также Заявитель в жалобе выражает несогласие с установленным в Закупочной документации порядком оценки, а именно:

1. Заявитель не согласен с установленным перечнем, подтверждающих документов в показателе «Размер общего лимита профессиональной ответственности участника по договору страхования профессиональной ответственности со страховой организацией».

По мнению Заявителя, требование о предоставлении справки, в свободной форме, полученной от банка, которая подтверждает факт отсутствия задолженности по договору страхования профессиональной ответственности у участника закупки неправомерно, поскольку банк таких справок не выдает.

2. Во всех показателях установлено одновременно два противоположных «ограничения измеряемых диапазонов» в минимальном и максимальном предельных значениях, что нивелирует формулу для расчетов, установленную Постановлением № 2604.

3. Заявитель не согласен с установленным порядком оценки по детализирующим показателям оценки «Выручка аудиторской компании 2022 год» и «Размер общего лимита профессиональной ответственности участника по договору страхования профессиональной ответственности со страховой организацией» показателя оценки «Наличие у участников закупки финансовых ресурсов». По мнению Заявителя, в правилах оценки, установленных Правительством Российской Федерации отсутствует денежная форма «ресурсов» необходимых для работы по предмету закупки, следовательно, размер выручки именно в денежной форме не может оцениваться.

Также Заявитель указывает, что Заказчик не оценивает «выручку за аудиторские услуги сопоставимого характера», а оценивает общий размер любой выручки согласно бухгалтерского баланса. Сама по себе выручка за любые виды деятельности не связана ни с предметом закупки ни с общим понятием «аудиторская деятельность». Также выручка за прошлые периоды не связана с текущим финансовым положением участника и не гарантирует наличие «денежных средств для обеспечения выполнения договора».

Кроме того, Заявитель указывает, что в рамках оспариваемого показателя оценки «Наличие у участников закупки финансовых ресурсов» Заказчик повторно оценивает финансовые ресурсы в виде «затрат на страхование». При этом, как указывает Заявитель, одновременно в одном показателе оценивать два разных сведения с разным результатом оценки неправомерно.

Также Заявитель в жалобе ссылается, что страхование не является материальным или финансовым ресурсом и не влияет на выполнение работ по договору. Кроме того, страхование не подтверждает наличие у участника торгов каких-либо финансовых ресурсов которые можно использовать для выполнения работ по договору, поскольку страхование является платной услугой.

По мнению Заявитель, Заказчик оценивает понятие «суммы лимита страхования» вместо разовой страховой выплаты, при этом, не проверяет, исчерпал ли участник «общую сумму» страхования или страхование ответственности еще действует.

Заявитель указывает, что Заказчиком по детализирующему показателю оценки «Размер общего лимита профессиональной ответственности участника по договору страхования профессиональной ответственности со страховой организацией» не установлено максимальное предельное значение, то есть страховая выплата по страхованию аудиторской ответственности, что прямо противоречит предмету закупки и понятию «страхование аудиторской деятельности» в данном показателе. В данном случае Заявитель ссылается на то, что размер выплаты не может превышать стоимость договора, не может превышать размер НМЦК по данной закупке. Помимо этого, Заказчик не указывает предмет договора страхования и его условия, позволяющие рассчитывать на «размер выплаты больше чем цена услуги».

По мнению Заявителя, для оценки «общего размера» и для оценки «одного

страхового случая» должно быть установлено предельное максимальное значение равное НМЦК, которое отсутствует документации.

Заявитель также указывает, что в рамках оценки по детализирующему показателю оценки «Размер общего лимита профессиональной ответственности участника по договору страхования профессиональной ответственности со страховой организацией» Заказчик установил одновременно минимальное и максимальное предельное значение, тем самым, применив не предусмотренный Постановлением № 2604 формат «шкалы оценки, диапазонов внутри которых не происходит сравнения».

Также Заявитель указывает, что сравнение размеров, сумм страховых полисов участников в рамках детализирующего показателя оценки «Размер общего лимита профессиональной ответственности участника по договору страхования профессиональной ответственности со страховой организацией» является отдельным нарушением, так как не приводит к сравнению квалификации, не подтверждает наибольшую квалификацию для целей конкурса.

4. Заявитель не согласен с установленным порядком оценки по детализирующему показателю «Признак № 4 Общее количество исполненных участником закупки договоров» показателю оценки «Наличие у участников закупки опыта оказания услуг, связанного с предметом контракта» размер числа договоров 500-1000 штук является крайне завышенным относительно среднего числа договоров обычных аудиторских предприятий.

Также Заявитель указывает, что отдельным нарушением является то, что Заказчик не учел в показателе «число исполненных договоров» понятие «многолетнего договора» с несколькими самостоятельными этапами.

5. Также Заявитель оспаривает установленный порядок оценки по показателю оценки «Качественные характеристики объекта закупки». В данном случае, по мнению Заявителя, Заказчик неправомерно оценивает саму «деятельность» участников и их внутренние документы для оформления деятельности под видом «качества конкретного объекта».

Кроме того, Заявитель отмечает, что наличие критерия «качество объекта закупки» приводит к установлению отдельной процедуры «подачи итоговых ценовых предложений». Однако вместо качественной характеристики самого «закупаемого товара, услуги», в показателе оценивается свойство Участника (то есть квалификация участника, а не качество объекта закупки) вместо свойства товара, услуги.

Такое установление «оценки характеристики самого участника вместо оценки характеристик товара, услуги» прямо запрещено частью 3 статьи 33 Закона о контрактной системе.

Также Заявитель указывает, что с учетом характера объекта закупки «обязательный аудит», все существенные условия данной услуги (работы) заранее установлены Законом и Международными Стандартами.

Таким образом, по мнению Заявителя, при закупке обязательного аудита (проводится именно по Международным Стандартам аудиторской деятельности),

при оценке «качественных» характеристик, возникает противоречие в том, что Заказчик вынужден имитировать сравнение заявок участников по полностью одинаковой части заявок.

Во всех показателях «качества» отсутствуют единицы измерения «сведений». Не указано будет ли «подробностью, детальностью» наибольшее число пунктов или абзацев или число слов или это наиболее полное копирование законов и технического задания. Не указано например число разделов которые должны присутствовать чтобы проверялось понятие «соответствия».

Кроме того, Заявитель указывает, что в рамках данного показателя отсутствует инструкция по заполнению заявки.

Например, по Характеристике № 1, где требуется представить «детализированный обезличенный отчет по выполнению аудиторской проверки в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, который учитывает организационно-правовую форму Заказчика и сферу деятельности, а также соответствует по всем пунктам и подпунктам Технического задания, не указано о какой сфере деятельности идет речь и что в ней нужно учесть. При этом отдельно указано про соответствие Техническому заданию, при том, что участник, подавший заявку дает свое согласие на все условия Технического задания. Кроме того, что именно должно быть «детализировано» в отчете и можно ли просто приложить для Заказчика его же Техническое задание в «инструкции по заполнению» заявки не указано.

Также Заявитель указывает, что при установлении данного показателя оценки Заказчик пытается совместить обязательные требования к участникам и оценочные требования. При этом, учитывая, что любой участник закупки имеет членство в СРО то такой участник заведомо соответствует «качеству» для выполнения работы, иначе бы его членство было бы приостановлено. Такие обязательные для всех аудиторских организаций требования «иметь внутренние документы по Описанию аудиторских процедур» не могут быть «оценочными условиями».

Кроме того, Заявитель не согласен с требованием установленным в рамках оценки по детализирующему показателю «Характеристика № 2 (Календарный планграфик оказания услуг, включающий общий объем трудозатрат (без указания стоимости проведения аудита))» о предоставлении в составе заявки подробного плана-графика с указанием сроков внутренних разделов в ходе аудиторской проверки», что является нарушением статьи 13 Закона об аудиторской деятельности.

Заявитель также ссылается на то, что отдельным нарушением является использование «Шкалы оценки» (100 баллов, 50 баллов, 0 баллов) для показателя «качества». Как указывает Заявитель в жалобе, Постановлением № 2604 предусмотрена формула пропорционального сравнения для вычисления баллов путем подстановки измеряемых значений. Вместе с тем в показателе оценки «Качественные характеристики объекта закупки» отсутствует единица измерения, в связи с чем использует шкалу оценки.

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

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее - положение о закупке).

В силу части 2 статьи 2 Закона о закупках положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках Заказчик при осуществлении закупочной процедуры должен руководствоваться принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Комиссией установлено, что Заказчиком на основании части четвертой статьи 5 Федерального закона от 20.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», частей первой, четвертой, пятой статьи 5, статьи 48 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) 26.01.2024 на сайте Единой информационной системы в сфере закупок опубликовано извещение о проведении Закупки

Начальная (максимальная) цена договора: 290 000,00 рублей.

Дата и время окончания срока подачи заявок: 25.03.2024 в 09:00 (МСК).

Дата подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя):

02.04.2024.

В отношении довода Заявителя о неисполнении Заказчиком предписания антимонопольного органа Комиссия отмечает следующее.

Комиссией установлено, что в Московское УФАС России поступала жалоба Заявителя на действия Заказчика, которая содержала в себе, в том числе доводы о несогласии с установленным в Закупочной документации в рамках оценки заявок участников по детализирующему показателю «Размер общего лимита профессиональной ответственности участника по договору страхования профессиональной ответственности со страховой организацией» требования о предоставлении справки, в свободной форме, полученной от банка, которая подтверждает факт отсутствия задолженности по договору страхования профессиональной ответственности у участника закупки.

Решением антимонопольного органа от 20.02.2024 № 077/07/00-1960/2024 жалоба Заявителя на действия Заказчика в указанной части была признана Комиссией обоснованной, а в действиях Заказчика установлено нарушение статьи 6, пункта 11 части 1 статьи 42 Закона о контрактной системе.

На основании указанного решения от 20.02.2024 № 077/07/00-1960/2024 Заказчику было выдано обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений, которым предписано:

1. Заказчику отменить все протоколы, составленные в ходе проведения процедуры (в случае их составления).
2. Заказчику вернуть участникам закупочной процедуры ранее поданные заявки с уведомлением о прекращении действия данных заявок и о возможности подать новые заявки на участие в Закупке.
3. Заказчику внести изменения в Закупочную документацию с учетом решения Комиссии от 20.02.2024 по делу № 077/07/00-1960/2024.
4. Заказчику продлить срок приема заявок на участие в Закупке таким образом, чтобы с даты размещения в единой информационной системе указанных изменений до даты окончания срока подачи заявок на участие в такой закупке оставалось не менее половины срока подачи заявок на участие в такой закупке, установленного положением о закупке для данного способа закупки.
5. Заказчику назначить новые даты приема заявок, рассмотрения заявок, проведения аукциона и подведения итогов Закупки.
6. Заказчику разместить информацию о вышеуказанных изменениях на официальном сайте единой информационной системе в сфере закупок www.zakupki.gov.ru (далее - Официальный сайт) в сети Интернет.
7. Заказчику продолжить проведение Закупки в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом о контрактной системе, Положением о закупках и Закупочной документацией.
8. Заказчику надлежит исполнить настоящее предписание в срок до 20.03.2024.
9. Заказчику об исполнении настоящего предписания сообщить в адрес Московского УФАС России в срок до 27.03.2024 с приложением подтверждающих документов.

Комиссией установлено, что Заказчиком в ЕИС 14.03.2024 размещенная новая редакция Извещения о проведении закупки, которая не содержит оспариваемого Заявителем требования в рамках оценки по детализирующему показателю «Размер общего лимита профессиональной ответственности участника по договору страхования профессиональной ответственности со страховой организацией» о предоставлении справки, в свободной форме, полученной от банка, которая подтверждает факт отсутствия задолженности по договору страхования профессиональной ответственности у участника закупки, которое было признано Комиссией Управления незаконным в рамках дела № 077/07/00-1960/2024.

При этом Комиссия принимает во внимание, что Заявитель к жалобе не прилагает доказательства, которые подтверждают, что нарушаются права и законные интересы Заявителя, как участника Закупки.

На основании изложенного, довод Заявителя в указанной части не находит своего подтверждения и признается Комиссией необоснованным.

Относительно довода Заявителя о несогласии с установленным в Закупочной документации порядком оценки Комиссия отмечает следующее.

Комиссией Управления 20.02.2024 в рамках дела № 077/07/00-1960/2024 была дана правовая оценка действиям Заказчика в части формирования Закупочной документации в рамках указанных доводов Заявителя по настоящей жалобе.

По результатам рассмотрения Комиссией принято решение о признании жалобы частично обоснованной. В действия Заказчика установлены нарушения статьи 6, пункта 11 части 1 статьи 42 Закона о контрактной системе, а также выдано обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений.

Согласно части 21 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия прекращает рассмотрение жалобы в случаях, предусмотренных пунктами 3 и 4 части 9 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

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

Таким образом, на основании части 21 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции производство по настоящей жалобе в указанной части подлежит прекращению, поскольку антимонопольным органом ранее было принято решение относительно обжалуемых действий Заказчика.

На основании изложенного и руководствуясь частью 20, 21 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу <.....> на действия <.....> при проведении Закупки в части довода об оспаривании неисполнения предписания антимонопольного органа необоснованной, в остальной части прекратить рассмотрение жалобы.

2. Снять ограничения, наложенные письмом Московского УФАС России от 25.03.2024 № НП/11600/24.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражном суде в течение трех

месяцев со дня его принятия.