

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-12163/2023 о нарушении процедуры торгов и порядка заключения договоров

25.09.2023

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 «НПФ «Авиаполис» (далее — Заказчик) при проведении открытого конкурса в электронной форме на право заключения договора на проведение ежегодного обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности АО «НПФ «Авиаполис», подготовленной в соответствии с требованиями отраслевых стандартов (ОСБУ) и международных стандартов финансовой отчетности (МСФО) за 2023 год (реестровый № 1200700104923000001, 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>.

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 Заявителя.

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 гражданскоправового 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.

В соответствии с доводами жалобы Заявитель выражает несогласие с положениями Закупочной документации.

В своей жалобе Заявитель указывает, что Заказчиком неправомерно установлено при оценке заявок участников по показателю «Наличие у участников закупки опыта оказания услуги, связанного с предметом договора» требование, что по данному показателю участникам необходимо представить договоры на проведение обязательного аудита с

негосударственными пенсионными фондами.

По мнению Заявителя, указанное требование Заказчиком никак не обосновано, и при проведении оценки по показателю «Наличие у участников закупки опыта оказания услуги, связанного с предметом договора» участникам достаточно представить договоры на проведение обязательного аудита, без требования, что такие договоры должны быть заключены с негосударственными пенсионными фондами.

Также Заявитель в своей жалобе выражает несогласие с установленным предельным размером общего лимита ответственности страховщика по полису страхования профессиональной ответственности в размере двух миллиардов рублей при оценке заявок участников по показателю «Наличие у участников закупки финансовых ресурсов».

По мнению Заявителя, установленное «предельное» значение размера суммы страхования в размере двух миллиардов рублей при проведении Закупки с НМЦК равной 725 тысяч рублей является избыточным.

Согласно позиции Заявителя, страховая выплата не может превысить размер НМЦК, так как страхуется именно сама аудиторская деятельность, и страховой случай возникает при невыполнении договора. Размер убытка заказчика ограничен стоимостью договора, то есть максимальное значение страховой выплаты равно НМЦК.

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.

Извещение о проведении Закупки размещено на сайте Единой информационной системе в сфере закупок 22.08.2023.

Дата начала приема заявок: 22.08.2023.

Дата окончания приема заявок: 08.09.2023.

Дата подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя):

11.08.2023.

Начальная (максимальная) цена контракта составляет 725 000,00 рублей.

Частью 1 статьи 32 Закона о контрактной системе установлено, что 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.

В соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 42 Закона о контрактной системе извещение об осуществлении закупки, если иное не предусмотрено Законом о контрактной системе, должно содержать порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсах в соответствии с Законом о контрактной системе.

Пунктом 1 Постановления 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 2023- 13913 3 Правительства Российской Федерации» (далее — Постановление №2604) утверждено Положение об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — Положение).

В соответствии с пунктом 24 Положения для оценки заявок по критерию оценки «квалификация участников закупки» могут применяться, если иное не предусмотрено настоящим Положением, один или несколько из следующих показателей оценки:

а) наличие у участников закупки финансовых ресурсов;

б) наличие у участников закупки на праве собственности или ином законном

основании оборудования и других материальных ресурсов;

в) наличие у участников закупки опыта поставки товара, выполнения работы,

оказания услуги, связанного с предметом контракта;

г) наличие у участников закупки деловой репутации;

д) наличие у участников закупки специалистов и иных работников

определенного

уровня квалификации.

Во исполнение требований пункта 4 части 2 статьи 42 Закона о контрактной системе Заказчик приложением №3 к Извещению о проведении Закупки установлен порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в открытом конкурсе в электронной форме.

Критерий оценки: Квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов на праве собственности или ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом договора, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

Показатель оценки: Наличие у участников закупки опыта оказания услуги, связанного с предметом договора.

Показатель оценки, детализирующий показатель оценки (далее – детализирующий показатель): Характеристика квалификации участников закупки № 1 (общее количество исполненных участником закупки договоров с негосударственными пенсионными фондами).

Оценка заявок осуществляется по формуле:

Предельное минимальное значение показателя $X^{пред}_{min}$ – 1 Договор.

Предельное максимальное значение показателя $X^{пред}_{max}$ – 40 договоров.

X_i - предложение участника закупки о количестве исполненных участником закупки договоров, заявка которого подлежит оценке.

Лучшим является наибольшее значение характеристики объекта закупки и установлены предельное минимальное значение характеристики объекта закупки и предельное максимальное значение характеристики объекта закупки.

Показатель оценки: Наличие у участников закупки финансовых ресурсов.

Детализирующий показатель: Характеристика квалификации участников закупки № 1 (Размер общего лимита ответственности страховщика по полису страхования профессиональной ответственности участника конкурса (профессиональная ответственность участника застрахована страховой организацией, имеющей соответственный действительный рейтинг надежности, присвоенный как минимум одним из рейтинговых агентств,

внесенных Банком России в реестр кредитных рейтинговых агентств).

Оценка заявок осуществляется по формуле:

где:

$X_{пред_{max}}$ - предельное максимальное значение, равное 2 миллиардам рублей.

X_i - размер общего лимита ответственности участника закупки, заявка которого оценивается;

X_{min} - минимальный размер общего лимита ответственности из предложений, сделанных участниками закупки.

Лучшим является наибольшее значение характеристики объекта закупки и установлено предельное максимальное значение характеристики объекта закупки.

Относительно довода жалобы Заявителя, что Заказчиком неправомерно установлено при оценке заявок участников по показателю «Наличие у участников закупки опыта оказания услуги, связанного с предметом договора» требование, что по данному показателю участникам необходимо представить договоры на проведение обязательного аудита с негосударственными пенсионными фондами, Комиссия отмечает следующее.

В соответствии с предметом контракта исполнитель обязуется провести аудиторскую проверку годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности Заказчика за 2023 год, подготовленной в соответствии с Федеральным законом от 06 декабря 2011 года № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» и Положением «Отраслевой стандарт бухгалтерского учета «Порядок составления бухгалтерской (финансовой) отчетности негосударственных пенсионных фондов», утвержденным Центральным Банком Российской Федерации 28.12.2015 № 527-П (далее – Положение «ОСБУ» (утв. Банком России 28.12.2015 № 527П)), включая проведение аудита объектов бухгалтерского учета и операций, указанных в пункте 1.1.2. Контракта, а именно:

Исполнитель обязуется в соответствии со статьей 22 Федерального закона «О негосударственных пенсионных фондах» от 07.05.1998 № 75-ФЗ провести аудит следующих объектов бухгалтерского учета и операций Заказчика:

- ведение пенсионных счетов негосударственного пенсионного обеспечения и пенсионных счетов накопительной пенсии,
- осуществление выплат негосударственных пенсий, выкупных сумм,
- осуществление выплат накопительных пенсий, срочных пенсионных выплат, единовременных выплат, выплат правопреемникам,

- бухгалтерской (финансовой) отчетности управляющих компаний и специализированных депозитариев по формированию и размещению средств пенсионных резервов и формированию, передаче и инвестированию средств пенсионных накоплений, в том числе по контрактам доверительного управления.

Указанные положения соответствуют статье 22 Федерального закона от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (далее — ФЗ №75, согласно которой ежегодному аудиту в соответствии с законодательством Российской Федерации об аудиторской деятельности и требованиями настоящего Федерального закона подлежат ведение пенсионных счетов негосударственного пенсионного обеспечения и пенсионных счетов накопительной пенсии, бухгалтерская (финансовая) отчетность фондов, осуществление выплат негосударственных пенсий, выкупных сумм, накопительных пенсий, срочных пенсионных выплат, единовременных выплат, выплат правопреемникам, а также бухгалтерская (финансовая) отчетность управляющих компаний и специализированных депозитариев по формированию и размещению средств пенсионных резервов и формированию, передаче и инвестированию средств пенсионных накоплений.

Таким образом, опыт работы, связанный с предметом контракта, предусматривает опыт аудита именно негосударственных пенсионных фондов, так как включает аудит указанных в статье 22 ФЗ №75 специальных объектов бухгалтерского учета и операций негосударственных пенсионных фондов.

Требование к указанному опыту предусмотрено статьями 5.2. и 5.3. Закона об аудиторской деятельности, так как негосударственные пенсионные фонды в соответствии с пунктом 5 частью 1 статьи 5.1. Закона об аудиторской деятельности являются общественно значимыми финансовыми организациями.

Таким образом, требования к опыту обусловлены предметом закупки, а установление оспариваемого критерия направлено на определение победителем конкурса лица наиболее соответствующего потребностям Заказчика.

Комиссия также обращает внимание на то, что 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.

Кроме того, Комиссией установлено, что на участие в Закупке было подано 7 заявок, что также свидетельствует об отсутствии ограничения конкуренции.

При этом, Заявителем не представлено доказательств, что установленный порядок оценки заявок участников по показателю «Наличие у участников закупки опыта оказания услуги, связанного с предметом договора» влечет ограничение конкуренции и не позволяет принять участие в Закупке.

На основании изложенного, Комиссия признает указанный довод жалобы необоснованным.

Относительно довода жалобы Заявителя о неправомерном установлении предельного размера общего лимита ответственности страховщика по полису страхования профессиональной ответственности в размере двух миллиардов рублей при оценке заявок участников по показателю «Наличие у участников закупки финансовых ресурсов», Комиссия отмечает следующее.

Согласно пункта а) части 24 Положения для оценки заявок по критерию оценки «квалификация участников закупки» может применяться показатель оценки «наличие у участников закупки финансовых ресурсов»

При этом Положение не устанавливает конкретный перечень документов, предельных показателей и иных особенностей установления указанного показателя оценки, и не запрещает применять оценочный показатель, установленный Заказчиком.

Установление общего лимита ответственности страховщика по полису страхования профессиональной ответственности участника конкурса большого размера позволяет Заказчику избежать проверки факта исчерпания участником лимита ответственности страховщика и не требовать от участников дополнительных подтверждающих документов. Установление данного критерия не приводит к ограничению числа участников, так как непредставление полиса страхования не является препятствием к участию в Закупке, количество баллов участников рассчитывается от минимального размера общего лимита ответственности из предложений, сделанных участниками закупки

Заказчик на заседании Комиссии пояснил, что активы Заказчика на последнюю отчетную дату составляют 2 миллиарда рублей, в связи с чем, им и было установлено предельное значение в указанную сумму.

Комиссия отмечает, что 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.

При этом, непредоставление каких-либо документов по критериям оценки не является основанием для отклонения заявки такого участника от участия в закупке, не ограничивает допуск непосредственно к участию в закупке и не лишает участников возможности победы в закупке.

Кроме того, на участие в Закупке было подано 7 заявок, что также свидетельствует об отсутствии ограничения конкуренции.

Также Комиссией установлено, что Заявителем в составе заявки представлен страховой полис №2244037001399 на сумму два миллиарда один рубль 00 копеек, что свидетельствует о том, что оспариваемое требование не привело к ограничению прав Заявителя.

Использование предусмотренных законом средств защиты только формальным способом, при отсутствии реального интереса в защите права, а также с целью причинить ущерб иным лицам, содержит в себе явные признаки злоупотребления правом. Данное обстоятельство является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении жалобы.

На основании изложенного, Комиссия признает жалобу Заявителя в указанной части необоснованной.

В силу части 4 статьи 106 Закона о контрактной системе обязанность доказывания нарушения Заказчиком своих прав и законных интересов лежит на подателе жалобы, вместе с тем в заседании Комиссии Управления Заявитель участия не принимал, кроме того в составе жалобы Заявителем не представлено документов и сведений, свидетельствующих о нарушении Заказчиком норм действующего законодательства о контрактной системе при формировании вышеуказанного порядка оценки, в частности не представлена информация, подтверждающая, что права и интересы Заявителя нарушены действиями Заказчика, ввиду чего у Комиссии отсутствуют правовые основания для признания Заказчика нарушившим требования Положения, Закона о контрактной системе .

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.

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 (п. 3 ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения (п. 4 ст. 1 ГК РФ) и злоупотребления правом (п. 1 ст. 10 ГК РФ).

С учетом изложенного, на основе всестороннего исследования, оценки фактических обстоятельств и доказательств по делу в их совокупности и взаимосвязи Комиссия приходит к выводу о признании жалобы необоснованной.

Руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «ГЛОБАЛС АУДИТ» (ИНН: 6652022791; ОГРН: 1076652000336) на действия АО «НПФ «Авиаполис» (ИНН: 7733334092; ОГРН: 1187700022377) при проведении Закупки необоснованной.
2. Снять ограничения, наложенные письмами Московского УФАС России от 11.09.2023 № НП/38360/23, от 12.09.2023 № НП/38585/23.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражном суде в течение трех месяцев со дня его принятия.