

5
В Управление Федеральной антимонопольной
службы по г. Москве
107078, Москва, Мясницкий проезд, д.4, стр.1

Заказчик открытого конкурса: Федеральное государственное унитарное
предприятие «Государственная корпорация по
организации воздушного движения в
Российской Федерации»
ОГРН 1027739057500
ИНН/КПП 7734135124/771401001
Адрес места нахождения:
125993, Москва, Ленинградский пр-т, д. 37,
корп.7

Адрес электронной почты:
zaidman@matfmc.ru
Номер контактного телефона: 8(495) 531-32-94
Контактное лицо: Зайдман Алёна Игоревна

Заявитель: Закрытое акционерное общество «Эйч Эл Би
Внешаудит» (ЗАО «Эйч Эл Би Внешаудит»)
ОГРН: 1027739314448
ИНН/КПП: 7706118254/770601001
109180, Москва, ул. Б. Якиманка, 25-27/2

Адрес для корреспонденции: 123610, г. Москва, Краснопресненская наб., д. 12,
подъезд 3, офис 701
тел. (495) 967-04-95, факс (495) 967-04-97
Адрес электронной почты:
info@vneshaudit.ru; pa.ivanov@vneshaudit.ru

Открытый конкурс (zakupki.gov.ru) № 0573100004916000001

Да
по **Московское УФАС**
Рег номер 1633
Зарегистрирован. 16 01 2017



27.01.2017 11:00

Исх. № 80 от 13 января 2017 года

ЖАЛОБА

на положения конкурсной документации
(открытый конкурс № 0573100004916000001 на проведение обязательного аудита
годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности, подготовленной в соответствии с
РСБУ, ФГУП Госкорпорация по ОрВД за 2017 г., 2018 г., консолидированной
финансовой отчетности ФГУП Госкорпорация по ОрВД», подготовленной в
соответствии с МСФО, за год, заканчивающийся 31.12.2016 г., включающий
сравнительные показатели за 2015 г. и первое применение МСФО по состоянию на
01.01.2015 г., и консолидированной финансовой отчетности ФГУП Госкорпорация по
ОрВД», подготовленной в соответствии с МСФО, за годы, заканчивающиеся 31.12.2017
г., 31.12.2018 г.)

29.12.2016 ФГУП «Государственная корпорация по регулированию воздушного
движения в Российской Федерации» (далее – Заказчик) на сайте госзакупок размещена

конкурсная документация по открытому конкурсу на проведение обязательного аудита годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности, подготовленной в соответствии с РСБУ, ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» за 2017г., 2018г., консолидированной финансовой отчетности ФГУП «Госкорпорация по ОрВД», подготовленной в соответствии с МСФО, за год, заканчивающийся 31.12.2016 г., включающий сравнительные показатели за 2015 г. и первое применение МСФО по состоянию на 01.01.2015 г., и консолидированной финансовой отчетности ФГУП «Госкорпорация по ОрВД», подготовленной в соответствии с МСФО, за годы, заканчивающиеся 31.12.2017г., 31.12.2018г (открытый конкурс № 0573100004916000001).

Изучив конкурсную документацию Заказчика по открытому конкурсу № 0573100004916000001 ЗАО «Эйч Эл Би Внешаудит» (далее – Заявитель) считает, что положения конкурсной документации противоречат требованиям ст.ст. 8, 32, 33, 50 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", ч. 3 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" и Постановления Правительства РФ от 28.11.2013 № 1085. Заявитель полагает, что критерии оценки квалификации участников, установленные в конкурсной документации Заказчика, избыточны и ограничивают конкуренцию.

Указные доводы Заявителя подтверждаются следующим.

1. Заказчиком в нарушение требований законодательства РФ в предмете закупки объединены технологически и функционально не связанные услуги - услуга по аудиту бухгалтерской (финансовой) отчетности, подготовленной в соответствии с РСБУ и услуга по аудиту консолидированной финансовой отчетности, подготовленной в соответствии с МСФО

В соответствии с п. 2 Раздела I.1 Части I Конкурсной документации предметом закупки является:

- проведение обязательного аудита годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности, подготовленной в соответствии с РСБУ, ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» за 2017г., 2018г;

- консолидированной финансовой отчетности ФГУП «Госкорпорация по ОрВД», подготовленной в соответствии с МСФО, за год, заканчивающийся 31.12.2016 г., включающий сравнительные показатели за 2015 г. и первое применение МСФО по состоянию на 01.01.2015 г., и консолидированной финансовой отчетности ФГУП «Госкорпорация по ОрВД», подготовленной в соответствии с МСФО, за годы, заканчивающиеся 31.12.2017г., 31.12.2018г.

Это означает, что Заказчиком объединены в один лот услуга по аудиту бухгалтерской (финансовой) отчетности, подготовленной в соответствии с РСБУ, и услуга по аудиту консолидированной финансовой отчетности, подготовленной в соответствии с МСФО.

Заявитель полагает, что такие действия Заказчика ведут к ограничению количества потенциальных участников, готовых оказывать услуги по аудиту разных типов отчетности, что является нарушением требований законодательства РФ. Такая позиция подтверждается следующим.

В силу требования п. 1 ч. 1 ст. 33 Федерального закона 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)

Заказчик при описании в документации о закупке объекта закупки должен руководствоваться следующим правилом - описание объекта закупки должно носить объективный характер. В описании объекта закупки указываются функциональные,

технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). В описание объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование места происхождения товара или наименование производителя, а также **требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования влекут за собой ограничение количества участников закупки**, за исключением случаев, если не имеется другого способа, обеспечивающего более точное и четкое описание характеристик объекта закупки.

В соответствии с нормами п. 4 ч. 1 ст. 50 Закона о контрактной системе конкурсная документация наряду с информацией, указанной в извещении о проведении открытого конкурса, должна содержать предусмотренные ст. 51 Закона о контрактной системе требования к содержанию, в том числе к описанию предложения участника открытого конкурса, к форме, составу заявки на участие в открытом конкурсе и инструкцию по ее заполнению, **при этом не допускается установление требований, влекущих за собой ограничение количества участников открытого конкурса или ограничение доступа к участию в открытом конкурсе.**

Согласно ч. 2 ст. 8 Закона о контрактной системе запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, **которые противоречат требованиям Закона о контрактной системе, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.**

Согласно п. 3 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее, Закон о защите конкуренции) в случае закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд **запрещается ограничение конкуренции** между участниками торгов, участниками запроса котировок, участниками запроса предложений **путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов, запроса котировок, запроса предложений.**

Обязанность по ведению бухгалтерского учета установлена требованиями ст. 6 Федерального закона от 06.12.2011 N 402-ФЗ "О бухгалтерском учете" (далее, Закон о бухгалтерском учете). Такая обязанность возникает непосредственно у конкретного юридического лица – экономического субъекта.

Бухгалтерская (финансовая) отчетность, подготовленная в соответствии с РСБУ, это информация о финансовом положении экономического субъекта на отчетную дату, финансовом результате его деятельности и движении денежных средств за отчетный период, систематизированная в соответствии с требованиями, установленными настоящим Федеральным законом (п. 1 ст. 3 Закона о бухгалтерском учете);

На основании требований п. 1 ст. 13 Закона о бухгалтерском учете бухгалтерская (финансовая) отчетность должна составляться на основе данных, содержащихся в регистрах бухгалтерского учета, а также информации, определенной федеральными и отраслевыми стандартами.

Требования к составлению бухгалтерской (финансовой) отчетности утверждены Приказом Минфина РФ от 29.07.1998 N 34н "Об утверждении Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации", Приказом Минфина РФ от 06.07.1999 N 43н "Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету "Бухгалтерская отчетность организации" (ПБУ 4/99)".

Порядок составления консолидированной отчетности регламентируется нормами специального закона - Федерального закона от 27.07.2010 N 208-ФЗ "О консолидированной финансовой отчетности" (далее, Закон о КФО).

Согласно требованиям п. 2 ст. 1 Закона о КФО под консолидированной финансовой отчетностью понимается систематизированная информация, отражающая финансовое положение, финансовые результаты деятельности и изменения финансового положения **организации, которая вместе с другими организациями и (или) иностранными организациями** в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (далее - МСФО) **определяется как группа.**

Согласно требованиям п. 1 ст. 3 Закона о КФО консолидированная финансовая отчетность составляется в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (далее, МСФО).

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Закона о КФО консолидированная финансовая отчетность организации составляется наряду с бухгалтерской (финансовой) отчетностью этой организации, составляемой в соответствии с Законом о бухгалтерском учете.

Таким образом, консолидированная финансовая отчетность, составляемая организацией, и бухгалтерская (финансовая) отчетность этой организации являются разными видами отчетности. Правомерность данного подхода отражена в п. 5 Информационного письма ФСФР России от 23.04.2013 № 13-СХ-10/14683.

В отличие от бухгалтерской (финансовой) отчетности консолидированная финансовая отчетность предназначена для характеристики финансового положения и финансового результата деятельности группы хозяйствующих субъектов, основанной на отношениях контроля.

Данный довод подтверждается, в том числе, Частью III Конкурсной документации Заказчика «Технические задания». Заказчиком предусмотрено два самостоятельных технических задания:

- на проведение обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности, подготовленной в соответствии с РСБУ, и

- на проведение обязательного аудита консолидированной финансовой отчетности, подготовленной в соответствии с МСФО.

Состав услуг, предусмотренный указанными техническими заданиями, различается - конкурсная документация предусматривает различный объем услуг, что свидетельствует о потребности заказчика в приобретении двух самостоятельных видов технологически и функционально не связанных услуг.

Предмет услуги по аудиту бухгалтерской (финансовой) отчетности, подготовленной в соответствии с РСБУ, отличается от предмета услуги по аудиту консолидированной финансовой отчетности, подготовленной в соответствии с МСФО, поскольку не предполагает проведения аудиторской проверки бухгалтерской (финансовой) конкретного юридического лица (Заказчика), а предполагает проведение аудита отчетности группы компаний (Заказчика и иных российских (иностраннх) юридических лиц, которые по стандартам МСФО образуют группу).

Об этом, в частности, свидетельствует Приложение №1 к Техническому заданию № 2 (стр. 78 конкурсной документации) – Заказчиком определен перечень организаций для целей включения в консолидированную финансовую отчетность по МСФО ФГУП «Госкорпорация по ОрВД».

На основании вышеизложенного, Заявитель считает, что объединение Заказчиком в одном лоте услуг, которые между собой не связаны технологически либо функционально, является прямым нарушением ч. 2 ст. 8, п. 1 ч. 1 ст. 33 и п. 4 ч. 1 ст. 50 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, поскольку такое объединение услуг влечет ограничение количества

потенциальных участников, имеющих намерение оказать Заказчику исключительно услуги по аудиту бухгалтерской (финансовой) отчетности, составленной в соответствии с РСБУ, либо исключительно услуги по аудиту консолидированной отчетности.

Такое немотивированное объединение Заказчиком услуг может привести к устранению конкуренции при проведении торгов ввиду отказа хозяйствующих субъектов от участия в торгах, в том числе по причине недостаточности трудовых или финансовых ресурсов.

Правомерность такого подхода подтверждается, в том числе, решениями антимонопольного органа. Например, подобный подход изложен в Решении Дагестанского УФАС России от 16.07.2014 № 347К-2014; Постановлении ФАС России от 04.08.2015 по делу N 223ФЗ-85/15/АК407-15.

Аналогичная позиция о неправомерности объединения в один лот различных по функциональным характеристикам услуг изложена также в Письмах Минэкономразвития от 26.05.2016 N ОГ-Д28-6853 и от 19.09.2016 N Д28и-2590.

Указывая на недопустимость объединения в один лот товаров, работ и услуг, функционально и технологически не связанных между собой, Минэкономразвития указывает, что, несмотря на то, что Закон о закупках не регулирует вопросы, связанные с формированием лотов и не устанавливает прямых ограничений на осуществление закупок в рамках одного лота разноименных товаров, работ, услуг, такое ограничение содержится в ч. 3 ст. 17 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, конкурсная документация заказчика не соответствует требованиям ст. 8 Закона о контрактной системе и требованиям ст. 17 Закона о защите конкуренции. Действия Заказчика по объединению в один лот самостоятельных технологически и функционально не связанных услуг по аудиту разных видов отчетности приводит к ограничению конкуренции.

2. Конкурсная документация Заказчика содержит избыточные (необоснованные) требования к квалификации участника закупки по критерию «Квалификация Участников открытого конкурса, в том числе наличие финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, принадлежащих на праве собственности или ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом Контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации»

2.1. Требование к квалификации Участника о наличии опыта аудита бухгалтерской отчетности по РСБУ и (или) финансовой отчетности по МСФО

Пунктом 5 Раздела IV Конкурсной документации «Методика оценки заявок» установлены требования к квалификации участника закупки по критерию «Квалификация участников конкурса». Указанные требования отражены в таблице «Квалификация участников конкурса» (стр. 85-87 конкурсной документации) (далее, Таблица).

Итоговый рейтинг по критерию оценки «Квалификация Участников открытого конкурса, в том числе наличие финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, принадлежащих на праве собственности или ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом Контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации» определяется как сумма баллов, присваиваемых по каждому показателю данного критерия.

В соответствии с п.1.1. Таблицы для подтверждения своего соответствия участник конкурса должен иметь документально подтвержденный опыт по проведению аудита консолидированной финансовой отчетности, подготовленной в соответствии с МСФО за

2013 – 2015 годы предприятий с долей собственности государства не менее 25%, сопоставимых с Заказчиком по годовой выручке (не менее 100 млрд. руб.) и валюте баланса (не менее 100 млрд. руб.), а также по количеству филиалов/ДЗО.

Пунктом 1.3 Таблицы установлено, что участник конкурса должен документально подтвердить опыт аудита бухгалтерской отчетности по РСБУ за 2013 -2015гг. предприятий с долей собственности государства не менее 25%, сопоставимых с Заказчиком по годовой выручке (не менее 100 млрд. руб.) и валюте баланса (не менее 100 млрд. руб.), а также по количеству филиалов/ДЗО.

Пунктом 1.2 Таблицы установлено, что участник конкурса должен документально подтвердить опыт по аудиту бухгалтерской отчетности одновременно по РСБУ и финансовой отчетности по МСФО за три последовательных года за 2013-2015гг. по проведению аудита консолидированной финансовой отчетности, подготовленной в соответствии с МСФО предприятий с долей собственности государства не менее 25%, сопоставимых с Заказчиком по годовой выручке (не менее 100 млрд. руб.) и валюте баланса (не менее 100 млрд. руб.), а также по количеству филиалов/ДЗО.

Заявитель с критериями оценки, указанными в п.п. 1.1-1.3 Таблицы Раздела IV Конкурсной документации, не согласен в силу следующего.

2.1.1. Установленный Заказчиком критерий оценки опыта участника по осуществлению одновременно аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности, оставленной по РСБУ, и аудита консолидированной отчетности по МСФО, (п. 1.2 Таблицы) приводит к повторной оценке самостоятельных показателей квалификации участников, установленных в п.п. 1.1 и 1.3 Таблицы¹; предоставляет исключительное преимущество участнику, имеющему одновременно опыт аудита по РСБУ и по МСФО

Пункты 1.1 – 1.3 Таблицы устанавливают следующие критерии оценки квалификации участника закупки:

- опыт Участника по проведению аудита консолидированной финансовой отчетности, подготовленной в соответствии с МСФО – 20 баллов (п. 1.1);
- опыт Участника аудита бухгалтерской отчетности одновременно по РСБУ и финансовой отчетности по МСФО - 20 баллов (п. 1.2);
- опыт Участника аудита бухгалтерской отчетности по РСБУ -20 баллов (п. 1.3).

Указанные критерии свидетельствуют о том, что Заказчик производит оценку заявки участника закупки исходя из наличия двух самостоятельных опытов – опыта аудита бухгалтерской отчетности по РСБУ (п. 1.3) и опыта аудита консолидированной отчетности в соответствии с МСФО (п. 1.1).

На основании критерия, установленного в п. 1.2 Таблицы происходит повторная оценка указанного выше опыта с присвоением дополнительных 20 баллов.

Это означает, что установленные в п.п. 1.1-1.3 Таблицы критерии предоставляют необоснованное преимущество участнику, имеющему одновременно опыт аудита отчетности как по РСБУ, так и по МСФО.

При наличии только опыта по РСБУ (или только опыта по МСФО) заявка участника закупки подлежит оценке только по одному из критериев (п. 1.1 или п. 1.3) - максимальное количество баллов по таким критериям составляет 20 баллов.

Если участник закупки имеет одновременно опыт аудит отчетности по РСБУ и консолидированной отчетности по МСФО оценка заявки осуществляется по трем критерием (п. 1.1, п. 1.2 и п. 1.3) - максимальное количество баллов при такой оценке составит 60 баллов.

¹ стр. 85-87 конкурсной документации

Следовательно, указанные условия конкурсной документации предоставляют ничем необоснованные преимущества при оценке заявки участнику, имеющему одновременный опыт отчетности по РСБУ и консолидированной отчетности по МСФО – такой участник получает дополнительные 20 баллов на основании уже оцененного опыта (опыт по отдельности оценивается в соответствии с п. 1.3 или п. 1.2 Таблицы).

На основании пп. 2 п. 1 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе:

создание участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом.

Таким образом, в нарушение требований пп. 2 п. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции положения конкурсной документации Заказчика устанавливают ничем не обусловленные преимущественные условия для участника закупки, имеющему одновременный опыт отчетности по РСБУ и консолидированной отчетности по МСФО, т.к. наличие такого опыта согласно положениям конкурсной документации Заказчика оценивается дважды.

2.1.2. Установленное Заказчиком требование к квалификации участника о наличии опыта аудита предприятий сопоставимых с Заказчиком по годовой выручке (не менее 100 млрд. руб.) и валюте баланса (не менее 100 млрд. руб.) избыточно – не соответствует масштабам деятельности Заявителя

Критерии, установленные в п.п. 1.1-1.3 Таблицы не соответствуют пп. «б» п. 27 Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утв. Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1085 (далее – Правила оценки заявок).

В соответствии с ч. 1 ст. 32 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ для оценки заявок, окончательных предложений участников закупки заказчик в документации о закупке устанавливает следующие критерии:

- цена контракта;
- расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ;
- 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.

Согласно п. 27 Правил оценки заявок показателями нестоимостного критерия оценки "квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, принадлежащих им на праве собственности или на ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации" могут быть:

- квалификация трудовых ресурсов (руководителей и ключевых специалистов), предлагаемых для выполнения работ, оказания услуг;
- опыт участника по успешной поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема;

- обеспеченность участника закупки материально-техническими ресурсами в части наличия у участника закупки собственных или арендованных производственных мощностей, технологического оборудования, необходимых для выполнения работ, оказания услуг;
- обеспеченность участника закупки трудовыми ресурсами;
- деловая репутация участника закупки.

Рассмотрение вопросов государственной политики в области аудиторской деятельности определены пунктом 2 статьи 16 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

В соответствии пунктом 2 статьи 16 названного закона совет по аудиторской деятельности рассматривает вопросы государственной политики в сфере аудиторской деятельности.

Советом по аудиторской деятельности утверждены «Методические рекомендации по организации и проведению открытых конкурсов на право заключения договора на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, указанных в части 4 статьи 5 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» (одобрены Советом по аудиторской деятельности 18.09.2014, протокол № 14) (далее - Методические рекомендации) для использования при организации и проведении открытых конкурсов на право заключения договора на проведение аудита.

Пункт 6.3 Методических рекомендаций предписывает обязательное включение в заявку аудиторской организации описание квалификации участника закупки.

Описание квалификации участника закупки должно содержать, в частности, следующие сведения: продолжительность осуществления аудиторской деятельности участником закупки; наличие опыта аудита сопоставимого характера и объема (аудит отчетности организации аналогичного масштаба деятельности и отраслевой принадлежности).

В качестве показателей нестоимостного критерия оценки «квалификация участников закупки» рекомендуется, в частности, следующий показатель (пункт 7.8 Методических рекомендаций): продолжительность осуществления аудиторской деятельности участником закупки, в том числе наличие опыта аудита сопоставимого характера и объема (аудит отчетности организации аналогичного масштаба деятельности и отраслевой принадлежности).

Между тем критерий сопоставимости по выручке и валюте баланса, установленный заказчиком, не соответствует действительности и является избыточным в силу следующего.

В соответствии с данными бухгалтерской отчетности ФГУП «Государственная корпорация по ОрВД» за 2013-2015 гг. данная организация имеет следующие финансовые показатели деятельности:

Год	Валюта баланса	Выручка
2013	63 230 357	51 535 673
2014	76 432 299	62 568 382
2015	103 571 763	87 646 833

Таким образом, установленный заказчиком критерий сопоставимости по выручке (не менее 100 млрд. рублей) и валюте баланса (не менее 100 млрд. рублей) не соответствует пп. «б» и 27 Правил оценки заявок² и является избыточным.

² Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утв. Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1085

В соответствии со ст. 8 Закона о контрактной системе контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Следовательно, ввиду того, что выручка и валюта баланса ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» за период 2013-2015 менее 100 млрд рублей, Заказчиком допущено нарушение ч. 2 ст. 8 Закона о контрактной системе - установление избыточного требования по нестойкому критерию (требования к опыту участника) без учета опыта аудита отчетности организации аналогичного масштаба деятельности с Заказчиком приводит к ограничению конкуренции.

2.1.3. Установленное Заказчиком требование к квалификации участника о наличии у участника конкурса опыта аудита предприятий сопоставимых с Заказчиком по количеству филиалов/ДЗО избыточно – такое требование не является характеристикой квалификации аудитора при оказании аудиторских услуг и противоречит п. 9 ч. 1 ст. 50 Закона о контрактной системе

Заявитель также полагает, что заказчиком установлены необоснованные критерии сопоставимости по количеству филиалов и ДЗО.

В соответствии со ст. 55 ГК РФ филиалы и представительства являются обособленными подразделениями юридического лица.

Согласно ч. 6 ст. 13 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» бухгалтерская (финансовая) отчетность должна включать показатели деятельности всех подразделений экономического субъекта, включая его филиалы и представительства, независимо от их места нахождения.

Кроме того, предметом открытого конкурса, проводимого заказчиком, является проведение обязательного аудита годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности, подготовленной в соответствии с РСБУ, ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» за 2017г., 2018г., консолидированной финансовой отчетности ФГУП «Госкорпорация по ОрВД», подготовленной в соответствии с МСФО, за год, заканчивающийся 31.12.2016 г., включающий сравнительные показатели за 2015 г. и первое применение МСФО по состоянию на 01.01.2015 г. и консолидированной финансовой отчетности ФГУП «Госкорпорация по ОрВД», подготовленной в соответствии с МСФО, за годы, заканчивающиеся 31.12.2017г., 31.12.2018г.

Бухгалтерская отчетность ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» включает в себя показатели деятельности генеральной дирекции и всех филиалов. Во всех филиалах предприятия действует единая учетная политика, применяется единообразная система бухгалтерского учета и план счетов.

Таким образом, критерий сопоставимости с Заказчиком по количеству филиалов является избыточным, что приводит к ограничению числа участников закупки. Потенциальные участники торгов не имеющие «опыта» аудита предприятий с количеством филиалов, которое

сопоставимо с Заказчиком, вынуждены отказаться от участия в закупке, что приводит к необоснованному ограничению конкуренции.

Что касается критерия сопоставимости по количеству ДЗО, то необходимо отметить следующее.

В соответствии со ст. 67.3 ГК РФ хозяйственное общество признается дочерним, если другое (основное) хозяйственное товарищество или общество в силу преобладающего участия в его уставном капитале, либо в соответствии с заключенным между ними договором, либо иным образом имеет возможность определять решения, принимаемые таким обществом.

Согласно п. 2 ч. III Конкурсной документации «Техническое задание: Карта требований/Технические задания» у заказчика имеются следующие дочерние и зависимые организации:

- НО НПФ «Авиаполис»;
- ЗАО «Летные проверки и системы»;
- НОУ ДПО «Институт Аэронавигация».

Заказчик обладает только одним дочерним хозяйственным обществом – ЗАО «Летные проверки и системы».

По смыслу ст. 67.3 ГК РФ некоммерческие организации не являются дочерними или зависимыми хозяйственными обществами.

Таким образом, заказчик обладает фактически одним дочерним хозяйственным обществом.

Из положений Конкурсной документации прямо не следует, что предметом конкурса является аудит не только отчетности заказчика, но и отчетности его дочерних (зависимых) обществ.

На основании вышеизложенного критерий сопоставимости по количеству ДЗО является избыточным и нарушает ч. 2 ст. 8 Закона о контрактной системе, поскольку установление несопоставимых критериев является ограничением конкуренции.

Кроме того, в соответствии с п. 9 ч.1 ст. 50 Закона о контрактной системе конкурсная документация должна содержать, в том числе, критерии оценки заявок на участие в открытом конкурсе, величины значимости этих критериев, порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в открытом конкурсе.

В соответствии с п. 3 Правил оценки заявок³ под оценкой понимается процесс выявления в соответствии с условиями определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) по критериям оценки и в порядке, установленном в документации о закупке лучших условий исполнения контракта, указанных в заявках (предложениях) участников закупки, которые не были отклонены.

По смыслу положений пункта 11 Правил оценки заявок наличие в документации о закупке показателей критерия оценки предполагает наличие формулы расчета количества баллов, присуждаемых по показателю, или шкалы предельных величин значимости показателя оценки, устанавливающей интервалы их изменений, или порядок их определения.

Таким образом, в конкурсной документации должны быть указаны критерии оценки заявок участников конкурса и прописан четкий порядок оценки заявки участника по предусмотренным критериям.

Между тем, условие о наличии у участника опыта аудита организаций сопоставимых с Заказчиком по количеству филиалов/ДЗО не содержит четких оценочных критериев (отсутствует шкала оценки по данному подкритерию), что не позволяет установить

³ Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утв. Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1085

зависимость по данному подкритерию между количеством баллов и предоставляемыми участниками закупки сведениями.

Более того, критерий сопоставимости с заказчиком по количеству филиалов/ДЗО фактически направлен на уменьшение потенциального количества участников закупки, поскольку такие участники могут иметь опыт оказания услуг по аудиту организаций, имеющих большее количество филиалов и ДЗО.

Таким образом, установление критерия, указанного в п. 1.9 Таблицы, противоречит п. 9 ч. 1 ст. 50 Закона о контрактной системе, поскольку не содержит четкой системы оценки по данному критерию, а также ведет к ограничению количества потенциальных участников закупки.

2.1.4. Установленный Заказчиком подкритерий оценки квалификации участника как «наличие опыта аудита предприятий с долей собственности государства не менее 25 процентов» не соответствует законодательству РФ, что приводит к неоднозначному толкованию такого критерия и влечет за собой ограничение конкуренции

При установлении подкритериев оценки квалификации участника Заказчик указывает о необходимости наличия у участника опыта аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности и (или) консолидированной финансовой отчетности **предприятий с долей собственности государства не менее 25%** (п.п. 1.1-1.3 Таблицы).

На основании п. 1 ст. 65.1 Гражданского кодекса РФ юридические лица, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства, являются унитарными юридическими лицами. К ним относятся государственные и муниципальные **унитарные предприятия**, фонды, учреждения, автономные некоммерческие организации, религиозные организации, государственные корпорации, публично-правовые компании.

При этом законодательство РФ понятие «предприятие» используется исключительно в отношении унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения либо оперативного управления (п. 2 ст. 2 Федеральный закон от 14.11.2002 N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях").

Это означает, что установление Заказчиком в конкурсной документации критерия оценки квалификации участника как «наличие опыта аудит предприятий с долей собственности государства не менее 25 процентов» не применимо, т.к. унитарное предприятие является организационно-правовой формой юридического лица, не предусматривающей членства.

В этой связи установленный Заказчиком критерий не допускает его однозначного толкования и понимания участниками закупки, что приводит к ограничению конкуренции, т.к. в силу неоднозначности такого критерия потенциальные участники могут отказаться от участия в закупке.

Установление Заказчиком данного критерия является нарушением ч. 2 ст. 8 Закона о контрактной системе, необоснованно ограничивает конкуренцию и снижает количество потенциальных участников закупки, в том числе, обладающих опытом оказания услуг по обязательному аудиту бухгалтерской (финансовой) отчетности и (или) консолидированной финансовой отчетности.

2.2. Установленный Заказчиком подкритерий оценки квалификации участника как «наличие у Участника обособленных подразделений» избыточен и необоснованно приводит к ограничению конкуренции при осуществлении закупки

В пункте 1.9 Таблицы установлен следующий подкритерий квалификации участника конкурса – наличие у Участника обособленных подразделений:

- а) 15 и более – 15 баллов
- б) от 5 до 14 (включительно) – 5 баллов
- в) менее 5 – 0 баллов.

Согласно п. 4 ч. 1 ст. 32 Закона о контрактной системе для оценки заявок участников заказчик вправе установить такой критерий как 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.

Пункт 27 Правил оценки заявок⁴ раскрывает показатели нестоимостного критерия, поименованного в пункте 4 части 1 статьи 32 Закона о контрактной системе.

Таковыми показателями могут быть: квалификация трудовых ресурсов руководителей и ключевых специалистов), предлагаемых для выполнения работ, оказания услуг; опыт участника по успешной поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема; обеспеченность участника закупки материально-техническими ресурсами в части наличия у участника закупки собственных или арендованных производственных мощностей, технологического оборудования, необходимых для выполнения работ, оказания услуг; обеспеченность участника закупки трудовыми ресурсами; деловая репутация участника закупки.

В соответствии с п.п. 6.3, 7.8 Методических рекомендаций⁵ (одобрены Советом по аудиторской деятельности 18.09.2014, протокол № 14) заявка участника должна содержать следующие сведения:

- продолжительность осуществления аудиторской деятельности участником закупки;
- опыт и квалификация руководящего персонала;
- опыт и квалификация специалистов;
- наличие опыта аудита сопоставимого характера и объема (аудит отчетности организации аналогичного масштаба деятельности и отраслевой принадлежности);
- сведения, подтверждающие деловую репутацию;
- наличие необходимого оборудования и программного обеспечения

Наличие у участника обособленных подразделений не может расцениваться в качестве показателя, характеризующего одну из вышеперечисленных характеристик. Наличие у участника закупки обособленных подразделений (филиал, представительств) является исключительно характеристикой условий ведения таким участником бизнеса и не связано ни с предметом закупки, ни с профессиональными характеристиками такого участника.

Аналогичная позиция изложена в Решении Арбитражного суда Курганской области от 15.06.2016 по делу № А34-1851/2016, в котором суд, в частности, указал, что:

«.....Количество районных представительств/отделений на территории Курганской области не может расцениваться в качестве показателя, характеризующего квалификацию трудовых ресурсов (руководителей и ключевых специалистов), предлагаемых для оказания услуг.....».

⁴ Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утв. Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1085

⁵ "Методические рекомендации по организации и проведению открытых конкурсов на право заключения договора на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, указанных в части 4 статьи 5 Федерального закона "Об аудиторской деятельности" (одобрены Советом по аудиторской деятельности 18.09.2014, протокол N 14)

Кроме того, условие о наличии у участника обособленных подразделений противоречит ч. 6 ст. 31 Федерального закона от 05.04.2013, запрещающей устанавливать требования к участникам закупки в нарушение норм настоящего Федерального закона.

Аналогичная позиция изложена в Решение Новосибирского УФАС России от 13.05.2014 № 08-01-161.

Таким образом, условие конкурсной документации об учете при оценке заявке квалификации участника факта наличия у него обособленных подразделений противоречит ч. 6 ст. 31, п. 4 ч. 1 ст. 32 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, создает преимущества для отдельных участников закупки и ограничивает конкуренцию, что не допустимо согласно ч. 2 ст. 8 Закона о контрактной системе.

2.3. Установленные Заказчиком критерии оценки дважды оценивают наличие у участника закупки специалиста с сертификатом СРА, что свидетельствует о создании преимуществ участнику закупки и приводит к ограничению конкуренции

В п.п. 1.5, 1.6 Таблицы установлены следующие подкритерии для оценки квалификации участника:

- Наличие у Участника специалистов, обладающих сертификатами АССА, СРА, ДипИФР (п. 1.5)

- Наличие у Участника специалиста, обладающего сертификатом СРА (п. 1.6).

Согласно пп. «а» п. 27 Правил оценки заявок⁶ показателями нестоимостного критерия оценки «квалификация участника закупки» может быть также квалификация трудовых ресурсов (руководителей и ключевых специалистов), предлагаемых для выполнения работ, оказания услуг.

Указанная квалификация подтверждается наличием у руководителей и специалистов участника закупки соответствующих дипломов, квалификационных аттестатов и сертификатов.

Установленные подкритерии не соответствуют пп. «а» п. 27 Правил оценки заявок. Заказчиком установлены избыточные требования к квалификации участника о необходимости наличия у него специалистов, обладающих сертификатами СРА.

Пунктом 1.5 Таблицы установлено требование к квалификации участника о наличии у него специалистов обладающих не только сертификатами АССА и ДипИФР, но и сертификатом СРА. Определено количество сотрудников, которые должны обладать данными сертификатами для получения соответствующих баллов.

Одновременно п. 1.6 Таблицы в отношении специалистов, обладающих сертификатами СРА, установлен самостоятельный подкритерий, который также подлежит оценке с присвоением максимального количества баллов в сумме 5. При этом для получения максимальной оценки по такому подкритерию достаточно наличия в штате участника одного сотрудника (по п. 1.5 Таблицы максимальная оценка присваивается участнику при наличии в штате 10 и более сотрудников).

По смыслу подкритериев, установленных п.п. 1.5 и 1.6 Таблицы, участник закупки должен иметь специалистов, обладающих сертификатами АССА, СРА, ДипИФР и отдельно специалиста с сертификатом СРА.

Несоблюдение участником закупки п. 1.6 Таблицы приведет к присвоению заявки участника 0 баллов по такому подкритерию.

⁶ Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утв. Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1085

При наличии у участника закупки специалиста с сертификатом СРА участник закупки получает преимущество – наличие такого специалиста одновременно оценивается по двум подкритериям, установленным в п.п. 1.5 и 1.6 Таблицы.

На основании пп. 2 п. 1 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О защите конкуренции" при проведении торгов, запроса котировок цен на товары (далее - запрос котировок), запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе:

создание участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом.

Таким образом, в нарушение требований пп. 2 п. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции положения конкурсной документации Заказчика устанавливают ничем не обусловленные преимущественные условия для участника закупки, имеющего в штате специалиста с дипломом СРА, т.к. наличие в штате участника закупки такого специалиста согласно положениям конкурсной документации Заказчика оценивается дважды.

В соответствии с ч. 2 п. 1 ст. 15 Закона о контрактной системе Заказчик, являясь федеральным государственным унитарным предприятием, обязан проводить закупки в соответствии с нормами указанного закона.

Согласно ст.ст. 105, 106 Закона о контрактной системе любой участник закупки, а также осуществляющие общественный контроль общественные объединения, объединения юридических лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации имеют право обжаловать в контрольный орган в сфере закупок действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностных лиц контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки, если такие действия (бездействие) нарушают права и законные интересы участника закупки.

В соответствии с ч. 3 ст. 105 Закона о контрактной системе жалоба на положения документации о закупке может быть подана любым участником закупки, общественным объединением, объединением юридических лиц до окончания установленного срока подачи заявок

Дата и время окончания подачи заявок: 27.01.2017 11:00.

Руководствуясь указанными выше положениями Закона о закупках Заявитель ходатайствует о приостановлении на время рассмотрения жалобы открытого конкурса № 0573100004916000001, а также о проведении в отношении Заказчика внеплановой проверки соблюдения законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при определении поставщика (подрядчика, исполнителя).

На основании вышеизложенного, а также в соответствии с ч. 2 ст. 8, ч. 2.1 ст. 15, ч. 6 ст. 31, ч. 1 ст. 50, ст. 105, 106 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, п. 27 Правил оценки заявок окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утв. Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1085, ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции"

ПРОШУ

1) Признать жалобу на действия заказчика открытого конкурса № 0573100004916000001 (ФГУП «Госкорпорация по ОрВД») обоснованной;

2) Вынести предписание в адрес ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» об устранении допущенных при размещении открытого конкурса:

- обязать ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» отменить открытый конкурс № 0573100004916000001;

- обязать ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» устранить нарушения конкуренции: исключить из конкурсной документации избыточные требования к квалификации участников закупки, также исключить требования к квалификации участника закупки, противоречащие законодательству РФ, обязать Заказчика утвердить конкурсную документацию отдельно по услугам на аудит бухгалтерской отчетности и аудит консолидированной отчетности.

Приложения

1. Решение от 10.02.2016 № 2016/1 о продлении полномочий руководителя ЗАО «Эйч Эл Би Внешаудит» - копия на 1 листе.

2. Выписка из ЕГРЮЛ от 15.11.2016 № 7706201601222973 – оригинал на 5 листах.

Генеральный директор



Л.М.Митрофанов