

РЕШЕНИЕ
по делу № 077/07/00-14924/2022 о нарушении
процедуры торгов и порядка заключения договоров

06.10.2022

г. Москва

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

Председательствующего Комиссии:

«...»;

членов Комиссии:

«...»;

«...»,

при участии посредством видеоконференцсвязи представителей «...»,

в отсутствие представителей ЗАО «Аудиторская фирма «Критерий-Аудит, извещенного надлежащим образом письмом Московского УФАС России от 29.09.2022 № НП/50604/22,

рассмотрев жалобу (далее - Жалоба) ЗАО «Аудиторская фирма «Критерий-Аудит» (далее — Заявитель) на действия «...» (далее - Заказчик) при проведении открытого конкурса в электронной форме для заключения договора на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности на право заключения договора на оказание услуг по проведению обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности «...» за 2022 год (реестровый № «...», далее — Закупка),



2022-56244

УСТАНОВИЛА:

В Московское УФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении Закупки, мотивированная неправомерным отклонением заявки от дальнейшего участия в Закупке, а также ненадлежащим размещением информации о 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, 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, оператора электронной площадки, закупочной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов либо в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закон о закупках), за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

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

Часть 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном таким органом, действия (бездействие) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в их числе осуществление заказчиком закупки с нарушением требований настоящего Федерального закона и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в единой информационной системе положении о закупке такого заказчика.

Жалоба Заявителя отвечает требованиям пункта 1 части 10 статьи 3 Закона о закупках.

В соответствии с доводами Жалобы Заказчиком установлены необоснованные требования закупочной документации, нарушающие принципы равноправия, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений при проведении Закупки.

Как указано Заявителем, в показателе «Наличие у участников закупки опыта оказания услуг, связанного с предметом контракта» Заказчиком намеренно установлены дополнительные требования к участникам Закупки, что приводит к ограничению круга лиц, которые способны предоставить требуемый опыт. Так, Заказчик установил, что к оценке принимаются лишь договоры (контракты) на оказание услуг по обязательному аудиту бухгалтерской (финансовой) отчетности, составленной по Российским стандартам бухгалтерского учета (далее - РСБУ), предприятий сопоставимого характера и объема (ОКВЭД: 53.20.1 «Деятельность специальной почтовой связи», выручка не менее 5 млрд. рублей в год).

Согласно доводам Жалобы, в настоящее время на территории Российской Федерации действуют не более 50 организаций, соответствующих вышеуказанному параметру, а с выручкой не менее 5 млрд. в год рублей действует лишь одно предприятие, которым, как указано Заявителем, является сам Заказчик.

Кроме того, в соответствии с Жалобой в показателе «Наличие у участников закупки финансовых ресурсов» Заказчиком установлены дополнительные

ограничивающие показатели, а именно: оценке подлежит полис страхования, который выдан страховой организацией с рейтингом надежности ниже «ruAAA», срок действия полиса страхования должен оканчиваться не ранее, чем срок действия договора, при этом договор страхования профессиональной ответственности, соответствующий вышеизложенным требованиям, или любое дополнительное соглашение к нему, устанавливающее соответствие условий страхования вышеизложенным требованиям, должен(о) быть заключен(о) ранее даты размещения извещения о Закупке. При этом для подсчёта используется формула с предельными величинами. Предельное минимальное значение составляет 2 млрд. Рублей, предельное максимальное - 2,5 млрд. Рублей.

Таким образом, по мнению Заявителя, Заказчик устанавливает необоснованно завышенные требования к полису страхования.

Заказчик с доводами жалобы не согласился, представил письменные возражения и материалы, запрошенные антимонопольным органом.

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.

Как следует из материалов дела, Заказчик 08.09.2022 на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru>) (далее – ЕИС) разместил информацию о проведении открытого конкурса в электронной форме для заключения договора на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности на право заключения договора на оказание услуг по проведению обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности «...» за 2022 год с реестровым № «...».

Согласно части 4 статьи 24 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (далее — Закон о контрактной системе) победителем конкурса признается участник закупки, который предложил лучшие условия исполнения контракта, и заявка на участие в закупке которого соответствует требованиям, установленным в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке (в случае, если вышеуказанным законодательством предусмотрена документация о закупке).

Частью 1 статьи 32 Закона о контрактной системе установлено, что для оценки заявок участников закупки заказчик использует 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.

Критерии и показатели оценки заявок на участие в закупке указаны в Приложении № 4 к извещению о проведении Закупки в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации 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 20.12.2021 № 2369 и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (далее – Постановление № 2604).

Предельные величины значимости критериев оценки заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на аудиторские услуги (40% для критерия «Цена контракта, сумма цен единиц товара, работы, услуги» и 60% для критерия «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 контракта (договора), и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации») были установлены в соответствии с Приложением № 2 к Положению об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (Постановление № 2604).

В пункте 2 Раздела III Порядка рассмотрения и оценки заявок на участие в Закупке в качестве критерия оценки квалификации участников закупки указан показатель оценки – наличие у участников закупки опыта оказания услуг, связанного с предметом контракта. Детализирующим показателем оценки является общее количество исполненных участником закупки договоров. В пункте 6 того же раздела установлено, что оценивается общее количество исполненных участником закупки договоров (контрактов) на оказание услуг по обязательному аудиту бухгалтерской (финансовой) отчетности, составленной по РСБУ, предприятий сопоставимого характера и объема (ОКВЭД: 53.20.1 «Деятельность специальной почтовой связи», выручка не менее 5 млрд рублей в год).

В соответствии с пунктом 6 Методических рекомендаций 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 от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (далее — Закон об аудиторской деятельности) в заявку участника закупки должно быть включено, в том числе наличие опыта аудита **сопоставимого характера и объема (аудит отчетности организации аналогичного масштаба деятельности и отраслевой принадлежности)**.

Указание вида деятельности является одним из необходимых условий проведения анализа результатов деятельности организации пользователями отчетности, так как организации разной сферы деятельности имеют разные структуры разделов баланса, различаются уровнем рентабельности основной деятельности.

Аудитор будет проверять правильность отражения в учете хозяйственных операций Заказчика и на основании этого оценивать правильность формирования отчетности.

Кроме того, согласно пункту 10 Подходов к определению нестоимостных критериев оценки заявок, окончательных предложений участников закупки аудиторских услуг и порядка их оценки, одобренных Советом по аудиторской деятельности 15.12.2016, протокол № 29 (далее – Подходы к определению нестоимостных критериев) Заказчикам рекомендовано при использовании неценового критерия (показателя) «Опыт внешнего аудитора» оценивать:

Показатель	Пояснения
<p>Опыт оказания внешним аудитором услуг по проведению аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, сопоставимых по размеру с аудируемым лицом.</p>	<p>Оценивается на предмет наличия/отсутствия опыта оказания услуг сопоставимым по размеру организациям. При этом организация-заказчик определяет параметры «сопоставимости по размеру организаций». Например, сопоставимой по размеру может быть признана организация, величина активов, или объем выручки, или иной показатель которой по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности составляет не менее <u>75% аналогичного показателя аудируемого лица</u>.</p>

Таким образом, установленный Заказчиком критерий оценки количества исполненных участником закупки договоров (контрактов) на оказание услуг по обязательному аудиту бухгалтерской (финансовой) отчетности, составленной по РСБУ (ОКВЭД: 53.20.1 «Деятельность специальной почтовой связи», выручка не менее 5 млрд рублей в год) соответствует требованиям Положения об оценке заявок для участия в закупке, Методическим рекомендациям и Подходам к определению

нестоимостных критериев оценки, так как оценивается наличие/отсутствие опыта оказания услуг у участников закупки сопоставимым по размеру Заказчика организациям с указанной отраслевой принадлежностью «Деятельность специальной почтовой связи».

Также согласно пояснениям Заявителя при анализе информации об организациях сопоставимого с Заказчиком характера и объема Заявитель руководствовался информацией открытых источников, размещенной в публичном доступе.

Комиссия отмечает, что информация открытых источников, размещенная в публичном доступе, не является документами, подтверждающими факты, изложенные в Жалобе, и не может презюмировать их достоверность.

Относительно довода Жалобы, касающегося требований Заказчика к полису страхования, Комиссия считает необходимым отметить следующее.

В соответствии с подпунктом 4.1 части 1 статьи 13 Закона об аудиторской деятельности аудиторская организация вправе застраховать ответственность за нарушение договора оказания аудиторских услуг и (или) ответственность за причинение вреда имуществу других лиц в результате осуществления аудиторской деятельности.

Вместе с тем специфика деятельности аудиторских организаций заключается в том, что у таких организаций в большинстве своем отсутствуют собственные и оборотные средства, за счет которых Заказчик мог бы получить возмещение убытков.

Пунктом 6 «Методических рекомендаций по организации и проведению открытых конкурсов на право заключения договора на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, указанных в части 4 статьи 5 Закона об аудиторской деятельности» определено, что при организации закупки аудиторских услуг конкретные нестоимостные критерии и их показатели определяются заказчиком самостоятельно в зависимости от масштаба и характера осуществляемой ими деятельности, отраслевых рисков, целей и обстоятельств выбора внешнего аудитора и иных факторов, а также в зависимости от масштаба и специфики деятельности рассматриваемых внешних аудиторов.

Заказчиком проведена внутренняя оценка рисков, и на основании своего уровня существенности определен достаточный уровень суммы страхового возмещения. Наличие полиса с суммой страховой выплаты от 2 до 2,5 млрд. рублей позволяет Заказчику застраховать себя от имущественных рисков, которые могут возникнуть в связи с ненадлежащим оказанием услуг аудиторской организацией.

Установление страхования ответственности аудитора в названном размере

необходимо Заказчику по причине значительных активов предприятия, сумма которых составляет по данным бухгалтерского баланса за 6 месяцев 2022 г. 4 541 761 тыс. руб. (т.е. более 4,5 млрд. рублей).

Полис страхования профессиональной ответственности аудитора является для Заказчика гарантией безопасности, так как размер убытков, вызванных профессиональной ошибкой, никак не зависит от стоимости аудиторских услуг. При этом размер возможных убытков некорректно оценивать суммой полученной в отчетном периоде чистой прибыли. Размер возможных убытков связан с масштабом деятельности Заказчика, одной из характеристик которого является выручка, а это более 10 миллиардов рублей за последний отчетный период.

На основании изложенного Комиссия приходит к выводу, что установленные Заказчиком в документации требования не могут рассматриваться как ограничение круга потенциальных участников Закупки.

Необходимо отметить, что Заявитель на заседание Комиссии доказательств, опровергающих установленные обстоятельства не представил, равно как не представил действительных доказательств нарушения своих прав оспариваемыми требованиями.

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 (пункт 3 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)), недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения (пункт 4 статьи 1 ГК РФ) и злоупотребления правом (пункт 1 статьи 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 необоснованности доводов жалобы.

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

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ЗАО «Аудиторская фирма «Критерий-Аудит» (ОГРН: 1027700463340, ИНН: 7707120640) на действия «...» при проведении Закупки необоснованной.

2. Снять ограничения на размещение Закупки, наложенные письмом Московского УФАС России от 29.09.2022 № НП/50604/22.

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