



ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА

УПРАВЛЕНИЕ
Федеральной антимонопольной службы
по Пермскому краю

ул. Ленина, 64, г. Пермь, 614990
тел. (342) 235-12-00, факс (342) 235-10-67
e-mail: to59@fas.gov.ru
сайт: www.perm.fas.gov.ru

№ _____
На № _____ от _____

Решение

ГКУ ПК «Центр бухгалтерского учета»
614990, г. Пермь, ул. Маршрутная, 5
info@cbu-perm.ru

ГБУЗ ПК «Оханская центральная районная
больница»
618100, Пермский край, р-н Оханский, г.
Оханск, ул. Серова, 6
konsilium279@mail.ru

АО «Сбербанк-АСТ»
ko@sberbank-ast.ru

РЕШЕНИЕ по делу № 059/06/105-1160/2024

(жалоба ГКУ ПК «Центр бухгалтерского учета», вх. № 13800/24 от 16.09.2024 г.)

23.09.2024 г.

г. Пермь

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю (далее – Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии – Субботина Е.С., начальник отдела контроля закупок,
члены комиссии:

- **Качин М.Е.**, ведущий специалист-эксперт отдела контроля закупок,

- **Журавлев М.А.**, ведущий специалист-эксперт отдела контроля закупок,

в отсутствие представителей сторон (извещены надлежащим образом),

рассмотрев жалобу ГКУ ПК «Центр бухгалтерского учета» (далее – Заявитель) на действия ГБУЗ ПК «Оханская центральная районная больница» (далее – Заказчик) при проведении электронного аукциона на оказание услуг по ведению бухгалтерского учета и расчета заработной платы отдельных направлений кадрового учета (2 мес.) (изв.№ 0356300049024000079),

УСТАНОВИЛА:

Заявитель полагает, что нормы Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о закупках), нарушены действиями Заказчика.

В ходе рассмотрения жалобы и в ходе проведения внеплановой проверки, осуществленной Комиссией Пермского УФАС России в соответствии с ч. 3 ст. 99 Закона о закупках, установлено следующее.

Согласно извещению № 0356300049024000079 Заказчиком проводился электронный аукцион на оказание услуг по ведению бухгалтерского учета и расчета заработной платы отдельных направлений кадрового учета (2 мес.).

В соответствии с извещением о проведении электронного аукциона:

1) извещение о проведении электронного аукциона размещено в единой информационной системе в сфере закупок www.zakupki.gov.ru (далее – ЕИС) – 06.09.2024 г.

2) способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) – Аукцион;

3) начальная максимальная цена контракта – 742 087,40 руб.;



2024-11233

4) дата окончания подачи заявок - 17.09.2024 г.

Заявитель полагает, что Заказчиком в нарушение требований Закона о закупках не установлены требования в соответствии с п.1 ч.1 ст. 31 44-ФЗ, Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», приказа Министерства финансов Российской Федерации от 01.12.2010 № 157н «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению» - иметь организационно-правовую форму государственного (муниципального) учреждения.

В письменных пояснениях Заказчик указал, что с доводом Заявителя согласен. Не установление требования связано с отсутствием опыта в формировании закупок на оказание услуг по ведению бухгалтерского учета.

В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 42 Закона о закупках извещение об осуществлении закупки, если иное не предусмотрено Закона о закупках, должно содержать описание объекта закупки в соответствии со ст. 33 Закона о закупках.

В силу с п. 1, 2 ч. 1 ст. 33 Закона о закупках заказчик при описании в документации о закупке объекта закупки должен руководствоваться следующими правилами:

1) 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 страны происхождения товара, требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки. Допускается использование в описании объекта закупки указания на товарный знак в следующих случаях:

а) сопровождение такого указания словами «или эквивалент»;

б) несовместимость товаров, на которых размещаются другие товарные знаки, и необходимость обеспечения взаимодействия таких товаров с товарами, используемыми заказчиком;

в) осуществление закупки запасных частей и расходных материалов к машинам и оборудованию, используемым заказчиком, в соответствии с технической документацией на указанные машины и оборудование;

г) осуществление закупки медицинских изделий, специализированных продуктов лечебного питания, необходимых для назначения пациенту по медицинским показаниям (индивидуальная непереносимость, по жизненным показаниям) по решению врачебной комиссии, которое фиксируется в медицинской документации пациента и журнале врачебной комиссии. Перечень указанных медицинских изделий, специализированных продуктов лечебного питания и порядок его формирования утверждаются Правительством Российской Федерации.

2) использование при составлении описания объекта закупки показателей, требований, условных обозначений и терминологии, касающихся технических характеристик, функциональных характеристик (потребительских свойств) товара, работы, услуги и качественных характеристик объекта закупки, которые предусмотрены техническими регламентами, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, документами, разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, иных требований, связанных с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика. Если заказчиком при составлении описания объекта закупки не используются установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, законодательством Российской Федерации о стандартизации показатели, требования, условные обозначения и терминология, в таком описании должно содержаться обоснование необходимости использования других показателей, требований,

условных обозначений и терминологии.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 33 Закона о закупках заказчик при описании в документации о закупке объекта закупки должен использовать при составлении описания объекта закупки показатели, требований, условных обозначений и терминологии, касающихся технических характеристик, функциональных характеристик (потребительских свойств) товара, работы, услуги и качественных характеристик объекта закупки, которые предусмотрены техническими регламентами, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, документами, разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, иных требований, связанных с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика. Если заказчиком при составлении описания объекта закупки не используются установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, законодательством Российской Федерации о стандартизации показатели, требования, условные обозначения и терминология, в таком описании должно содержаться обоснование необходимости использования других показателей, требований, условных обозначений и терминологии.

В силу ч. 2 ст. 33 Закона о закупках описание объекта закупки в соответствии с требованиями, указанными в ч. 1 ст. 33 Закона о закупках, должно содержать показатели, позволяющие определить соответствие закупаемых товара, работы, услуги установленным заказчиком требованиям. При этом указываются максимальные и (или) минимальные значения таких показателей и (или) значения показателей, которые не могут изменяться.

Согласно п. 12 ч. 1 ст. 42 Закона о закупках при осуществлении закупки путем проведения открытых конкурентных способов заказчик формирует с использованием единой информационной системы, подписывает усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени заказчика, и размещает в единой информационной системе извещение об осуществлении закупки, содержащее требования, предъявляемые к участникам закупки в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 31 Закона о закупках, требования, предъявляемые к участникам закупки в соответствии с ч. 2 и 2.1 (при наличии таких требований) ст. 31 Закона о закупках, и исчерпывающий перечень документов, подтверждающих соответствие участника закупки таким требованиям, а также требование, предъявляемое к участникам закупки в соответствии с ч. 1.1 ст. 31 Закона о закупках (при наличии такого требования).

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 31 Закона о закупках при применении конкурентных способов, при осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в случаях, предусмотренных п. 4, 5, 18, 30, 42, 49, 54 и 59 ч. 1 ст. 93 Закона о закупках, заказчик устанавливает следующее единое требование к участникам закупки:

- соответствие требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки.

В соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 42 Закона о закупках извещение об осуществлении закупки, если иное не предусмотрено Законом о закупках, должно содержать следующие электронные документы:

- требования к содержанию, составу заявки на участие в закупке в соответствии с Законом о закупках и инструкция по ее заполнению. При этом не допускается установление требований, влекущих за собой ограничение количества участников закупки.

В силу пп. «н» п. 1 ч. 1 ст. 43 Закона о закупках для участия в конкурентном способе заявка на участие в закупке, если иное не предусмотрено Законом о закупках, должна содержать документы, подтверждающие соответствие участника закупки требованиям, установленным п. 1 ч. 1 ст. 31 Закона о закупках, документы, подтверждающие соответствие участника закупки дополнительным требованиям, установленным в соответствии с ч. 2 и 2.1 (при наличии таких требований) ст. 31 Закона о закупках, если иное не предусмотрено Законом о закупках.

В соответствии с извещением о проведении закупки № 0356300049024000079 объектом закупки является оказание услуг по ведению бухгалтерского учета и расчета заработной платы

отдельных направлений кадрового учета (2 мес.). Описание оказываемых услуг указано в приложении к извещению «Техническое задание».

Согласно п. 1, 2.1 Технического задания в перечень оказываемых услуг входят следующие услуги:

1.1. Ведение бухгалтерского учета и расчета заработной платы:

1.1.1 Начисление физическим лицам выплат по оплате труда и иных выплат, а также связанных с ними обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и их перечисление.

1.1.2. Ведение бухгалтерского учета.

1.1.3. Составление и представление бухгалтерской отчетности, иной обязательной отчетности, формируемой на основании данных бухгалтерского учета, обеспечение представления такой отчетности в соответствующие государственные органы.

1.2. Ведение отдельных направлений кадрового учета:

1.2.1. Ведение отдельных направлений кадрового учета, связанных с начислением физическим лицам выплат по оплате труда и иных выплат.

1.2.2. Составление соответствующей отчетности.

2.1. Услуги, указанные в пп. 1.1 настоящего технического задания, оказываются Исполнителем с использованием «АЦК-Финансы», указанные в пп. 1.1 – 1.2 оказываются Исполнителем с использованием МСЭД, СУФД, Единой информационной системы управления финансово-хозяйственной деятельностью организаций бюджетной сферы Пермского края (далее – ЕИС УФХД ПК) в соответствии с положениями Постановления Правительства Пермского края от 20.02.2018 N 70-п «О Единой информационной системе управления финансово-хозяйственной деятельностью организаций бюджетной сферы Пермского края». Доступ к системе ЕИС УФХД ПК предоставляется оператором системы – Министерством информационного развития и связи Пермского края на основании соглашения о предоставлении права использования ЕИС УФХД ПК. Соглашение об использовании системы и регламент подключения пользователей размещены на сайте системы в разделе «Документы» <https://accounting.permkrai.ru/documents/>.

Также, например, Приложение № 1 включает в себя необходимость осуществления исполнителем следующих операций по кадровому учету:

- письменное уведомление органов службы занятости о предстоящем высвобождении работников;

- создание приказа о приеме на работу в ЕИС УФХД ПК, с внесением всех надбавок к должностному окладу в соответствии с тарификацией, предусмотренных локальными нормативными актами Организации;

- и т.д.

Также согласно извещению к участникам закупки установлены единые требования к участникам закупок в соответствии с ч. 1 ст. 31 Закона о закупках.

Иных требований к участникам закупки в извещении не установлено.

Комиссия отмечает, что Федеральным законом от 06.12.2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (далее – ФЗ № 402) установлены единые требования к бухгалтерскому учету, в том числе бухгалтерской (финансовой) отчетности, а также создание правового механизма регулирования бухгалтерского учета.

Общая норма, регламентирующая требования к организации ведения экономическими субъектами (юридическими лицами) бухгалтерского учета и хранения документов бухгалтерского учета, установленная положениями ст. 7 ФЗ № 402, предусматривает исключительную компетенцию руководителя экономического субъекта по организации ведения бухгалтерского учета.

Способ организации ведения бухгалтерского учета - самостоятельно экономическим субъектом (бухгалтерским подразделением) или путем передачи полномочий по ведению бухгалтерского учета иной организации определяется согласно указанным общим положениям ФЗ № 402 решением руководителя экономического субъекта.

Особенности правового регулирования выполнения полномочий ведения бухгалтерского

учета, составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности организациями бюджетной сферы (далее - ведение бухгалтерского учета государственных финансов) обусловлены прежде всего особенностями выполняемых организациями бюджетной сферы государственных функций, направленных на обеспечение реализации конституционных гарантий граждан, полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах, включая реализацию национальных (региональных) проектов (государственных (муниципальных) программ), а также отсутствием в отношении финансовых и нефинансовых активов, находящихся в управлении учреждений, в том числе бюджетных и автономных учреждений, права собственности.

Основной задачей реализации полномочий по ведению бухгалтерского учета государственных финансов является обеспечение на непрерывной основе достоверного и полного раскрытия в отчетности об исполнении бюджета соответствующего публично-правового образования, отчетности об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и в целом консолидированной отчетности Российской Федерации, представляемой Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрацией), информации о нефинансовых и финансовых активах и обязательствах Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, операциях, изменяющих указанные активы и обязательства.

Организация ведения бухгалтерского учета государственных финансов осуществляется в соответствии с положениями ФЗ № 402 с учетом положений бюджетного законодательства Российской Федерации.

Согласно положениям Бюджетного кодекса передача полномочий по ведению бюджетного учета, составлению и представлению бюджетной отчетности (далее - полномочия по ведению учета) осуществляется по решению:

руководителя казенного учреждения, принятому по согласованию с главным распорядителем бюджетных средств, в ведении которого оно находится, с учетом положений бюджетного законодательства (ч. 10.1 ст. 161 Бюджетного кодекса);

Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации, принятому в соответствии с положениями ч. 6 ст. 264.1 Бюджетного кодекса в целях создания централизованной модели ведения учета.

Передача казенным учреждением полномочий по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности при наличии соответствующего решения и согласования осуществляется иному государственному (муниципальному) учреждению (централизованной бухгалтерии).

По решению Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации, принятому в соответствии с нормами ст. 264.1 Бюджетного кодекса, передача полномочий, перечень которых приведен в указанной статье Бюджетного кодекса, осуществляется в соответствии с Общими требованиями, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2019 г. № 1890, соответственно Федеральному казначейству, финансовому органу субъекта Российской Федерации, финансовому органу муниципального образования.

При реализации положений бюджетного законодательства Российской Федерации, состоящего из Бюджетного кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов и нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения (статья 2 Бюджетного кодекса), следует исходить из разрешительного типа правового регулирования - "дозволено только то, что прямо разрешено законом" и закрепленного законом закрытого перечня полномочий властных структур и их должностных лиц. Указанный принцип вытекает из подзаконного характера исполнительной власти и ее полномочий, предусмотренного, в частности, статьями 114 и 115 Конституции Российской Федерации.

Бюджетным кодексом не предусмотрена передача учетных полномочий государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений по договору (контракту) иной организации (коммерческий аутсорсинг в бюджетной сфере).

Согласно ФЗ № 402 и Бюджетному кодексу минимально необходимые требования к бухгалтерскому учету, а также допустимые способы ведения бухгалтерского учета для государственных (муниципальных) учреждений устанавливаются приказами Министерства финансов Российской Федерации, устанавливающими единую методологию бюджетного учета, составления, представления и утверждения бюджетной отчетности, а также бухгалтерского учета и бухгалтерской (финансовой) отчетности государственных (муниципальных) учреждений.

Согласно единым требованиям к ведению бухгалтерского учета государственными (муниципальными) бюджетными и автономными учреждениями, утвержденным приказом Министерства финансов Российской Федерации от 01.12.2010 г. № 157н «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению», передача по решению государственного (муниципального) казенного, бюджетного или автономного учреждения полномочий по ведению бухгалтерского учета, в том числе по составлению бухгалтерской (финансовой) отчетности, другому государственному (муниципальному) учреждению (централизованной бухгалтерии) осуществляется по согласованию с субъектом консолидированной отчетности (с главным распорядителем бюджетных средств, в ведении которого находится учреждение).

Учитывая изложенное, передача возложенных согласно законодательству Российской Федерации полномочий ведения бухгалтерского учета государственными (муниципальными) бюджетными (автономными) учреждениями по договору иной коммерческой организации не соответствует положениям законодательства Российской Федерации.

Согласно действующему законодательству, регулиующему порядок заключения государственными (муниципальными) учреждениями договоров, предусмотрено заключение срочных (ограниченных, как правило, периодом бюджетного цикла) договоров на конкурсной основе, что создает высокие риски по необеспечению непрерывного выполнения полномочий по ведению бухгалтерского учета государственных финансов, формирует дополнительные издержки по передаче (миграции) сформированных данных об активах и обязательствах, иных объектах бухгалтерского учета от одного исполнителя к иному в условиях рассинхронизации периода исполнения полномочий одним (завершение исполнения полномочий не может быть ранее факта представления годовой бухгалтерской отчетности, которая должна быть подтверждена итогами контрольных мероприятий в целях подтверждения достоверности данных бухгалтерской (финансовой) отчетности) и периода начала выполнения полномочий ведения учета новым исполнителем (с начала года).

Вместе с тем в силу обязанности обеспечения представления достоверных данных о государственных (муниципальных) активах и обязательствах на оперативной (месячной) и постоянной основе создание рисков невыполнения указанных полномочий, в том числе ввиду недобросовестности исполнения контрактных обязательств, безрезультативного проведения конкурсных процедур и так далее, влечет за собой риски недостоверности отчетности об исполнении бюджета и невыполнении полномочий органов власти.

Следует также отметить, что осуществление полномочий по ведению бухгалтерского учета государственных финансов на основе коммерческого аутсорсинга в бюджетной сфере предполагает увеличение затрат на осуществление передаваемых полномочий на сумму заложенной в цене предоставляемых на коммерческой основе услуг прибыли исполнителя, а также на сумму налога на добавленную стоимость, обязательного к уплате при оказании подобных услуг.

Выбор решения по способу передачи полномочий по ведению бюджетного учета и составлению бюджетной отчетности должен опираться в том числе на необходимость оптимизации бюджетных расходов и обеспечение непрерывности выполнения функций средствами единой интегрированной информационной среды, формируемой комплексом

государственных и (или) муниципальных информационных систем.

Вышеуказанная позиция также обозначена в письме Министерства финансов Российской Федерации от 21.10.2020 г. № 02-06-10/ 93946.

Таким образом, объект оспариваемой закупки включает в себя услуги по ведению бухгалтерского, налогового учета, для оказания которых участники закупки должны соответствовать требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации и приказа Министерства финансов Российской Федерации от 01.12.2010 г. № 157н «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению» и кадрового, статистического учета, для осуществления ряда операций по которым, установления дополнительных требований к участникам не требуется.

Комиссия отмечает, что указанное выше обстоятельство может привести к ограничению конкуренции, между участниками закупки.

Следовательно, в действиях Заказчика, не установившего требований к участникам закупки, в соответствии с актами бюджетного законодательства, а также объединивших в один лот услуги по бухгалтерскому и кадровому учету, выявлено нарушение п. 12 ч. 1 и п. 1 ч. 2 ст. 42 Закона о закупках.

На основании статей 99, 106 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» Комиссия,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ГКУ ПК «Центр бухгалтерского учета» на действия ГБУЗ ПК «Оханская центральная районная больница» при проведении электронного аукциона на оказание услуг по ведению бухгалтерского учета и расчета заработной платы отдельных направлений кадрового учета (2 мес.) (изв.№ 0356300049024000079) обоснованной.

2. Признать в действиях Заказчика нарушение п. 12 ч. 1 и п. 1 ч. 2 ст. 42 Закона о закупках, выявленное в ходе рассмотрения жалобы.

3. В целях устранения нарушений Заказчику, Аукционной комиссии, Оператору электронной площадки выдать предписание.

4. Передать материалы настоящей жалобы должностному лицу Пермского УФАС России для принятия решения о привлечении должностных лиц Заказчика к административной ответственности за допущенное нарушение Закона о закупках.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель комиссии

Е.С. Субботина

Члены комиссии:

М.Е. Качин

М.А. Журавлев

Исп. Журавлев М.А.
тел.8(342)235-12-89

2024-11233