

Решение

АО «Авиационное предприятие
«Алтай»

656048, Алтайский край, г Барнаул,
Павловский тракт, зд. 226

shtab@airaltay.ru

ООО «Глобалс Аудит»

620027, г. Екатеринбург, ул.
Луначарского, д. 31, оф.216

sav_ur@bk.ru

РЕШЕНИЕ

По делу № 022/10/18.1-5/2024

Резолютивная часть решения оглашена 16 января 2024 г. Барнаул

В полном объеме решение изготовлено 19 января 2024

Комиссия управления Федеральной антимонопольной службы по Алтайскому краю по рассмотрению жалоб, предусмотренных п. 1 ч. 1 ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Комиссия УФАС), в составе:

Председателя Комиссии:

– заместителя руководителя управления – начальника отдела контроля закупок,

Членов Комиссии:

– главного специалиста-эксперта отдела контроля органов власти;

– ведущего специалиста-эксперта отдела контроля органов власти;

с участием представителей:

от заявителя – ООО «Глобалс аудит» (ИНН 665222791, ОГРН 1076652000336) – не явились, к ВКС не подключились;

от заказчика – АО «Авиационное предприятие «Алтай» (ИНН 2259001380, ОГРН 1022201134779) -

рассмотрев жалобу ООО «Глобалс Аудит» (вх. № 14075-ЭП/23 и 14092-ЭП/23 от 29.12.2023) на действия заказчика – АО «Авиационное предприятие «Алтай» при проведении открытого конкурса в электронной форме № 1200700010323000001 «Оказание услуг по проведению обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности АО «Авиапредприятие «Алтай» за 2023 год», в порядке ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В управление ФАС по Алтайскому краю поступила жалоба ООО «Глобалс Аудит» (вх. № 14075-ЭП/23 и 14092-ЭП/23 от 29.12.2023) на действия заказчика – АО «Авиационное предприятие «Алтай» при проведении открытого конкурса в электронной форме № 1200700010323000001 «Оказание услуг по проведению обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности АО «Авиапредприятие «Алтай» за 2023 год».

Заявитель в обосновании своей жалобы указывает, что в извещении открытого конкурса в электронной форме № 1200700010323000001 Заказчиком в порядке рассмотрения и оценки заявок установлен критерий оценки «Наличие у участников закупки финансовых ресурсов» с показателем : «Размер лимита ответственности страховщика по одному страховому случаю по полису страхования профессиональной ответственности Участника закупки», при этом страхование не является материальным или финансовым ресурсом в виде «права собственности», в виде «оборудования, средств», максимальное предельное значение, страховая выплата по страхованию аудиторской ответственности, не может превышать размер НМЦК по данной закупке.

Заказчик не указывает предмет договора страхования и его условия, позволяющие рассчитывать на «размер выплаты больше, чем цена услуги».

Размеров, сумм страховых полисов участников не приводит к сравнению квалификации, не подтверждает наибольшую квалификацию для целей конкурса.

Заказчик незаконно заменил понятие «опыт оказания услуг сопоставимого характера с предметом закупки» на понятие «аналогичный вид аудируемого лица, Заказчика» и выбрал вид конкретного ОКВЭД, что противоречит Постановлению Правительства №2604.

Заказчик вместо оценки опыта оказания услуг сопоставимого характера, то есть

«связанного с предметом» контракта, установил дополнительные произвольные оценочные условия, не относящиеся к условиям своего проекта контракта, будут оцениваться не обычные аудиторские договоры, а только договоры с произвольно выбранными Заказчиками на основании ограничительных условий, не связанных с предметом закупки, что по мнению Заявителя незаконно.

Кроме того, по мнению Заявителя ограничения, установленные Заказчиком для оценки опыта, не основаны на нормах ФЗ-307 и нарушают ст.17 ФЗ-135 и Постановление Правительства №2604.

На заседании Комиссии УФАС представитель заказчика нарушение не признал и пояснил, что Пунктом 2 Раздела 2 Приложения № 4 к Извещению о проведении открытого конкурса в электронной форме (Порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в открытом конкурсе в электронной форме) установлен критерий оценки «Наличие у участников закупки финансовых ресурсов» с показателем: «Размер лимита ответственности страховщика по одному страховому случаю по полису страхования профессиональной ответственности Участника закупки».

При этом предельное максимальное значение характеристики составляет 30 млн. руб.

В соответствии с ч. 6 ст. 4 Закона Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации», объектами имущественного страхования могут быть имущественные интересы, связанные, в частности, с риском наступления ответственности за нарушение договора.

Установление данного критерия установлено заказчиком с целью выбрать квалифицированного исполнителя по договору. Наличие страхования гражданской ответственности аудиторской организации является одним из показателей, позволяющих получить представление о надежности данного субъекта предпринимательской деятельности, т.к. в случае некачественного оказания услуг (аудиторской проверки финансово-хозяйственной деятельности аэропорта) и в связи с этим возложением на заказчика финансовых санкций, есть гарантия возмещения данного ущерба со стороны страховой компании.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 31.12.2021 N 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. N 2369 и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации" Заказчик установил предельное минимальное или предельное максимальное значение показателя в случае необходимости установления таких предельных значений.

Размер убытков, причиненных исполнителем заказчику, заранее определить невозможно, данная сумма никак не связана с начальной (максимальной) ценой контракта.

Кроме того, для Заказчика важным является именно лимит по одному страховому случаю, так как чем выше данный показатель, тем более защищенным будет заказчик от рисков не покрытия убытков, которые могут быть получены в результате действий аудиторской организации.

При оценке заявок участников принимается к оценке опыт проведения аудита организаций с данным ОКВЭД в качестве как основного, так и дополнительного вида деятельности организации, ограничений не установлено.

Положение об оценке заявок, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 31.12.2021 №2604 является нормативным актом, устанавливающим лишь общие требования к порядку оценки заявок, без учета специфики отдельных товаров, работ, услуг.

Необходимость установления заказчиком отраслевого показателя опыта обусловлена спецификой работы заказчика - аэропортовая деятельность. Данный критерий установлен исходя из своих потребностей и представлений о сопоставимых характеристиках деятельности хозяйствующих субъектов, непосредственно влияющих на проведение аудита.

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.

Учитывая изложенное, представитель заказчика полагает, что в действиях комиссии Заказчика в ходе подведения итогов конкурса отсутствуют нарушения Федерального закона от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Изучив имеющиеся материалы и заслушав доводы лиц, участвующих в рассмотрении жалобы, Комиссия приходит к следующему выводу.

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 N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" (в редакции, действующей на дату размещения Положения о закупках) (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.

12.12.2023 на официальном сайте <http://zakupki.gov.ru> заказчиком размещено извещение № 1200700010323000001 о проведении открытого конкурса в электронной форме для заключения договора на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности АО «Авиапредприятие «Алтай» за 2023 год.

Комиссией УФАС установлено, что заказчик осуществляет закупки товаров, работ,

услуг в рамках ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 18.11.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках).

Согласно п. 7 ч. 4 ст. 1 Закона о закупках установлено, что настоящий Федеральный закон не регулирует отношения, связанные с осуществлением заказчиком отбора аудиторской организации для проведения обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности заказчика в соответствии со [статьей 5](#) Федерального закона от 30 декабря 2008 года N 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (далее – ФЗ № 307).

Юридические лица, являющиеся заказчиками в соответствии с Законом о закупках и указанные в ч. 4 ст. 5 ФЗ № 307 осуществляют отбор аудиторской организации для проведения обязательного аудита 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 и (или) к обеспечению исполнения контракта не является обязательным.

Из [ч. 4 ст. 5](#) Закона об аудиторской деятельности следует, что при заключении договора на проведение обязательного аудита применяться должны не все положения [Закона](#) о контрактной системе, а лишь положения, регулирующие порядок проведения открытого конкурса в электронной форме и заключения договора по итогам его проведения. Аналогичные разъяснения даны, в частности, в [письме](#) Минэкономразвития России от 24.02.2017 N Д28и-1443.

В [ч. 7 ст. 15](#) Закона о контрактной системе предусмотрено, что если законодательством с целью заключения гражданско-правового договора (контракта) в рамках отношений, не указанных в [ч. 1 ст. 1](#) Закона о контрактной системе, предусмотрена обязанность проведения конкурсов и аукционов или использования иных способов определения контрагента в соответствии с [Законом](#) о контрактной системе, то при их проведении положения [ст. ст. 14, 23, 28 - 30, 34, 35](#) Закона о контрактной системе не применяются, если иное не предусмотрено законодательством РФ.

В рассматриваемой ситуации следует применять лишь процедурные нормы [Закона](#) о контрактной системе. Это исключает, в частности, необходимость применения положений [Закона](#) о контрактной системе, посвященных планированию, порядку формирования идентификационного кода закупки и т.д.

Таким образом, заказчик, не являющийся субъектом контроля в понятии Закона о контрактной системе, осуществляющий закупку для оказания услуг по проведению независимой аудиторской проверки, не обязан указывать ИКЗ в соответствии с требованиями ст. 23 Закона о контрактной системе.

Рассматриваемая закупка, в соответствии с указанными нормами законодательства была проведена Заказчиком в рамках 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).

Согласно части 8 статьи 32 Закона о контрактной системе порядок оценки заявок

участников закупки, в том числе предельные величины значимости каждого критерия, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Данный порядок установлен Постановлением 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 Правительства Российской Федерации».

К извещению о проведении рассматриваемого конкурса приложен электронный документ, содержащий порядок рассмотрения и оценки заявок.

Согласно данному порядку предусмотрено два критерия оценки заявок: цена контракта (со значимостью критерия оценки 40%) и 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 (со значимостью критерия оценки 60%).

Критерий квалификации имеет три показателя оценки: наличие у участников закупки опыта работы, связанного с предметом контракта (со значимостью показателя оценки 40%), наличие у участников закупки финансовых ресурсов (со значимостью показателя оценки 40%) и наличие у участников закупки деловой репутации (со значимостью показателя оценки 20%).

Детализирующим показателем оценки по наличию у участника финансовых ресурсов Заказчиком установлен размер лимита ответственности страховщика по одному страховому случаю по полису страхования профессиональной ответственности участника закупки.

При этом оценка показателя осуществляется по формуле:

где:

X_i - значение характеристики, содержащееся в предложении участника открытого конкурса в электронной форме, заявка (часть заявки) которого подлежит в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 №44-ФЗ оценке по показателю;

- предельное минимальное значение характеристики, установленной заказчиком (лимит ответственности страховщика по одному страховому случаю) – 10 млн. руб.;

- предельное максимальное значение характеристики, установленной заказчиком (лимит ответственности страховщика по одному страховому случаю) – 30 млн. руб.

Заявитель указывает, что детализирующий показатель оценки - лимит

ответственности страховщика по одному страховому случаю, не является оценкой финансовых ресурсов участника, а также не может быть предметом их оценки, так как страхование не является материальным или финансовым ресурсом в виде «права собственности», в виде «оборудования, средств».

Согласно письменным возражениям Заказчика на жалобу, поддержанным представителем Заказчика на заседании Комиссии, данный показатель оценки установлен заказчиком с целью выбрать квалифицированного исполнителя по договору. Наличие страхования гражданской ответственности аудиторской организации является одним из показателей, позволяющих получить представление о надежности данного субъекта предпринимательской деятельности, так как в случае некачественного оказания услуг (аудиторской проверки финансово-хозяйственной деятельности аэропорта) и в связи с этим возложением на исполнителя финансовых санкций имеется гарантия возмещения данного ущерба со стороны страховой компании.

В отношении данного довода Комиссия указывает следующее.

Пункт 4.1 части 1 статьи 13 Закона об аудиторской деятельности устанавливает, что аудиторские организации, индивидуальные аудиторы при оказании аудиторских услуг вправе страховать 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.

Таким образом, Комиссия приходит к выводу, что установление в качестве детализирующего показателя оценки размера лимита ответственности страховщика по одному страховому случаю по полису страхования профессиональной ответственности правомерно отнесено Заказчиком к «финансовым ресурсам», так как в случае причинения убытков Заказчику страховая компания гарантирует их возмещение.

Также Заявитель указывает, что лимит установлен не на общий размер страховой суммы, а на размер разовой выплаты по одному страховому случаю, при этом не установлено механизма проверки исчерпания таких выплат.

В отношении данного довода Комиссия указывает, что Заявителем не обосновано, каким образом данные обстоятельства нарушают права и законные интересы участников закупки или создают условия для необоснованного ограничения конкуренции.

Установление минимального показателя в размере 30 млн. руб. обусловлено хозяйственной деятельностью аэропорта. Учитывая, что деятельность Заказчика является доходной, некачественное оказание услуг аудиторской организацией, может привести к убыткам.

При этом Заказчик в пояснениях отмечает, что размер НМЦК и размер, возможных причиненных Исполнителем убытков не связаны, размер убытков невозможно

определить заблаговременно.

Довод жалобы не состоятелен.

По доводу Заявителя об указании договора страхования и его условий, позволяющих рассчитывать на «размер выплаты больше, чем цена услуги» заказчик пояснил, что по опыту проведения ранее аналогичных закупочных процедур, Заказчик при изучении представленных участниками закупки договоров страхования, установил, что общий лимит ответственности может значительно отличаться от размера ответственности по отдельному страховому случаю. Большинство аудиторских фирм общий лимит устанавливает от 1 млрд до 1,5 млрд, но сумму лимита ответственности по одному страховому случаю, при этом устанавливает минимальный, например, 100 т.р. Указанная сумма не способна покрыть расходы заказчика в случае оказания некачественных услуг даже по одной сделке, поэтому установленный лимит считаем корректным.

Нижняя граница лимита в размере от 10 млн. руб. установлена с учетом покрытия убытков аэропорта аудиторской компанией с учетом масштабы имеющихся хозяйственных операций за 2023 год.

В аэропорту ведутся работы по строительству нового аэровокзального комплекса ВВЛ. Заключаются крупные сделки с разными контрагентами. Сумма расходов за 2023 год на строительство АВК в настоящий момент составляет более 100 млн. рублей и это только один из примеров крупных расходов аэропорта. Выручка аэропорта за 11 месяцев 2023 года составила более 2.2 млрд, рублей. В 2023 году начислено налогов 139 млн. руб., оплачено 191 млн. руб. Доходы, принимаемые для расчета налога на прибыль за январь-ноябрь составляют более 2.3 млрд, расходы более 1.8 млрд. руб.

Указанные обороты Заказчика существенны и по результатам проверки, аудиторской организацией может быть причинен ущерб Заказчику на десятки миллионов рублей, в связи с чем Заказчиком установлен минимальный порог в размере 10 млн. руб.

Комиссия отмечает, что Заказчик вправе самостоятельно определять лимит ответственности страховщика, что гарантирует наличие денежных средств, за счет которых Заказчик мог бы получить возмещение убытков ввиду ненадлежащего исполнения условий договора.

Полис страхования профессиональной ответственности аудитора является для Заказчика гарантией безопасности, так как размер убытков, вызванных профессиональной ошибкой, никак не зависит от стоимости аудиторских услуг.

Заказчиком проведена внутренняя оценка рисков и на основании своего уровня существенности определен достаточный уровень суммы страхового возмещения. Наличие полиса с лимитом ответственности по одному страховому случаю в размере от 10 до 30 млн рублей позволяет Заказчику застраховать себя от имущественных рисков, которые могут возникнуть в связи с ненадлежащим оказанием услуг аудиторской организацией.

При оценке заявок участников принимается к оценке опыт проведения аудита организаций с данным ОКВЭД в качестве как основного, так и дополнительного

вида деятельности организации, ограничений не установлено.

Положение об оценке заявок, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 31.12.2021 №2604 является нормативным актом, устанавливающим лишь общие требования к порядку оценки заявок, без учета специфики отдельных товаров, работ, услуг.

Из пояснений Заказчика следует, что необходимость установления заказчиком отраслевого показателя опыта обусловлена спецификой работы заказчика - аэропортовая деятельность. Данный критерий установлен исходя из своих потребностей и представлений о сопоставимых характеристиках деятельности хозяйствующих субъектов, непосредственно влияющих на проведение аудита.

Установленный порядок оценки заявки, не противоречит Закону о контрактной системе, Положению (так, формула оценки установлена в соответствии с подпунктом "д" пункта 20 Положения) не является двусмысленным, неопределенным, а установление минимального порога оценки заявки, не приводит к ограничению конкуренции - вопреки позиции Заявителя.

Критерий оценки «Наличие у участников закупки опыта работы, связанного с предметом контракта» направлен на определении наиболее квалифицированного участника закупки.

По мнению Комиссии Алтайского краевого УФАС России, проведение любого аудита, является подтверждением опыта участника закупки. Вместе с тем, относительно положений действующего законодательства, обязательный аудит иных организаций, а именно, государственной корпорации, государственной компании, публично-правовой компании, государственного унитарного предприятия или муниципального унитарного предприятия, по своей сути, в силу Закона "Об аудиторской деятельности".

Вместе с тем, доводы жалобы не содержат ссылки на конкретные нормы Закона, которые, по мнению Заявителя, нарушены Заказчиком. Заявителем не представлены документов и сведения, свидетельствующие о нарушении Заказчиком норм действующего законодательства.

Согласно Протоколу рассмотрения и оценки вторых частей заявок на участие в закупке №1200700010323000001 от 10.01.2024 ООО «Глобалс аудит» подало заявку на участие в закупке.

Данная заявка признана соответствующей требованиям документации.

Исходя из изложенного, Комиссия УФАС не находит доводы жалобы Заявителя подтвержденным.

На основании изложенного Комиссия, руководствуясь частью 20 статьи 18.1, статьей 23 Федерального закона «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Глобалс аудит» (ИНН 665222791, ОГРН 1076652000336) не обоснованной.

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

