

## **РЕШЕНИЕ №1952/2020**

по делу № 023/06/54.3-5790/2020 о нарушении

законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

17 ноября 2020 года

г. Краснодар

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю по контролю в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – Комиссия) в составе:

рассмотрев жалобу ИП Кулакова А.В. (далее – Заявитель) на действия ГУ КРО ФСС РФ при проведении открытого конкурса в электронной форме: «Выполнение работ по обеспечению инвалидов Краснодарского края протезами нижних конечностей в 2021 году» (извещение № 0218100003720000152) в части нарушения 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),

### **УСТАНОВИЛА:**

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю поступила жалоба Заявителя о нарушении Заказчиком Закона о контрактной системе.

Заявитель указывает, что документация открытого конкурса в электронной форме составлена с нарушениями Закона о контрактной системе.

Заказчик с доводами жалобы не согласен.

Рассмотрев представленные материалы, выслушав пояснения, Комиссия пришла к следующим выводам.

Заказчиком - ГУ КРО ФСС РФ проводился открытый конкурса в электронной форме: «Выполнение работ по обеспечению инвалидов Краснодарского края протезами нижних конечностей в 2021 году» (извещение № 0218100003720000152).

Начальная (максимальная) цена контракта – 40 000 000,00руб.

Согласно ч. 3 ст. 7 Закона о контрактной системе информация, предусмотренная настоящим Федеральным законом и размещенная в единой информационной системе, должна быть полной и достоверной.

Частью 1 статьи 54.1 Закона о контрактной системе под открытым конкурсом в электронной форме понимается конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении открытого конкурса в электронной форме и конкурсной документации и к участникам закупки предъявляются единые требования.

Согласно ч. 2 ст. 48 Закона о контрактной системе заказчик во всех случаях осуществляет закупку путем проведения открытого конкурса, за исключением случаев, предусмотренных статьями 56, 57, 59, 72, 83, 84 и 93 настоящего Федерального закона.

На основании п. 8) ч. 1 ст. 54.3 Закона о контрактной системе конкурсная документация наряду с информацией, указанной в извещении о проведении открытого конкурса в электронной форме, должна содержать: критерии оценки заявок на участие в открытом конкурсе в электронной форме, величины значимости этих критериев, порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в открытом конкурсе в электронной форме в соответствии с настоящим Федеральным законом.

В ч. 1 ст. 32 Закона о контрактной системе указано, что 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;

- качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;

- 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 ч. 8 ст. 32 Закона о контрактной системе порядок оценки заявок, окончательных предложений участников закупки, в том числе предельные величины значимости каждого критерия, устанавливается Правительством Российской Федерации. Заказчик для целей оценки заявок, окончательных предложений участников закупки в случае, если в соответствии с законодательством Российской Федерации установлены регулируемые цены (тарифы) на товары, работы, услуги, вправе не использовать критерии, указанные в пунктах 1 и 2 части 1 настоящей статьи.

Частями 4 и 5 статьи 32 Федерального закона № 44-ФЗ установлено, что в документации о закупке заказчик обязан указать используемые критерии и их величины значимости. При этом **количество используемых критериев, за исключением случаев проведения аукциона, должно быть не менее чем два, одним из которых является цена контракта.**

Порядок оценки заявок, окончательных предложений участников закупки, в том числе предельные величины значимости каждого критерия, установлены постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1085 «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Правила оценки заявок).

Оценка - процесс выявления в соответствии с условиями определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) **по критериям оценки** и в порядке, установленном в документации о закупке в соответствии с требованиями настоящих Правил, лучших условий исполнения контракта, указанных в заявках (предложениях) участников закупки, которые не были отклонены.

В соответствии с ч. 4 в целях настоящих Правил для оценки заявок (предложений) заказчик устанавливает в документации о закупке следующие критерии оценки:

а) характеризующиеся как **стоимостные критерии оценки**:

цена контракта;

расходы на эксплуатацию и ремонт товаров (объектов), использование результатов работ;

стоимость жизненного цикла товара (объекта), созданного в результате выполнения работы в случаях, предусмотренных пунктом 5 настоящих Правил (далее - стоимость жизненного цикла);

предложение о сумме соответствующих расходов заказчика, которые заказчик осуществит или понесет по энергосервисному контракту;

б) характеризующиеся как **нестоимостные критерии оценки**:

качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;

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.

Пунктом 27 Правил предусмотрено, что 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 следующие показатели (с учетом особенностей, предусмотренных пунктом 27(1) настоящих Правил):

а) квалификация трудовых ресурсов (руководителей и ключевых специалистов), предлагаемых для выполнения работ, оказания услуг;

**б) опыт участника по успешной поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема;**

в) 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;

г) обеспеченность участника закупки трудовыми ресурсами;

д) деловая репутация участника закупки.

Пунктом 28 Правил предусмотрено оценка заявок (предложений) по нестоимостному критерию оценки «квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, принадлежащих им на праве собственности или ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации» производится в случае установления в документации о закупке в соответствии с п.10 Правил показателей, раскрывающих содержание соответствующего критерия оценки, с указанием (при необходимости) предельно необходимого Заказчику минимального или максимального значения, предусмотренного п.11 Правил.

Так, в п.11 Правил установлено, что для оценки заявок (предложений) по нестоимостным критериям оценки (показателям) заказчик вправе устанавливать предельно необходимое минимальное или максимальное количественное значение качественных, функциональных, экологических и квалификационных характеристик, которые подлежат оценке в рамках указанных критериев. В этом случае при оценке заявок (предложений) по таким критериям (показателям) участникам закупки, сделавшим предложение, соответствующее такому значению, или лучшее предложение, присваивается 100 баллов.

Пунктами 23 и 24 Правил установлен порядок расчета количества баллов, присуждаемых участникам закупки при оценке заявок таких участников по нестоимостным критериям оценки.

В Разделе 10 «Критерии оценки заявок на участие в открытом конкурсе, величины значимости этих критериев, порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в открытом конкурсе» Заказчиком установлено, что: «Оценка заявок производится в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 г. №1085 «Об утверждении правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Постановление №1085)

В соответствии с ч. 8 ст. 32 Закона о контрактной системе порядок оценки заявок, окончательных предложений участников закупки, в том числе предельные величины значимости каждого критерия, устанавливается Правительством Российской Федерации. Заказчик для целей оценки заявок, окончательных предложений участников закупки в случае, если в соответствии с законодательством Российской Федерации установлены регулируемые цены (тарифы) на товары, работы, услуги, вправе не использовать критерии, указанные в пунктах 1 и 2 части 1 настоящей статьи.

Конкурсная документация содержит Раздел «Критерии оценки заявок на участие в открытом конкурсе в электронной форме и величины их значимостей конкурсной документации открытого конкурса в электронной форме», где Заказчиком установлено:

Номер	Критерии оценки	Показатели критериев	Значимость	Коэффициент	Обозначение рейтинга
-------	-----------------	----------------------	------------	-------------	----------------------

номер критерия	заявок на участие в конкурсе	оценки заявок на участие в конкурсе	критерия в %	значимости критерия \ показателя	по критерию \ показателю
<b>Стоимостной критерий оценки</b>					
1	«Сумма цен единиц работ»	Предложение участников закупки в отношении суммы цен единиц работ	60	0,60	Ra
<b>Нестоимостные критерии оценки</b>					
2	«Квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, принадлежащих им на праве собственности или ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации»	Квалификация участников закупки, в том числе	40	0,40	Rb
		2.1 «Опыт участника по успешному выполнению работ по изготовлению протезов сопоставимого объема и характера (объем протезов)»		0,40	b1
		2.2 «Опыт участника конкурса по успешному выполнению работ по изготовлению протезов сопоставимого объема и характера (суммарная стоимость выполненных работ)»		0,60	b2
СОВОКУПНАЯ ЗНАЧИМОСТЬ ВСЕХ КРИТЕРИЕВ В ПРОЦЕНТАХ			100		

1. «Сумма цен единиц работ»

Величина значимости критерия «Сумма цен единиц работ» (%)– 60%

2. Нестоимостной критерий оценки: «Квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, принадлежащих им на праве собственности или ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации»

Величина значимости критерия (%)– 40

2.1. *Опыт участника конкурса по успешному выполнению работ по изготовлению протезов сопоставимого характера и объема (объем протезов)*

2.2 *Опыт участника по успешному выполнению работ по изготовлению протезов сопоставимого характера и объема (суммарная стоимость выполненных работ)*

По показателю «*Опыт участника конкурса по успешному выполнению работ по изготовлению протезов сопоставимого характера и объема (объем протезов)*» оценивается выполнение работ по изготовлению протезов нижних конечностей, исчисляемых в количестве предоставленных протезов нижних конечностей получателям в рамках контрактов за последние 3 года, предшествующих дате окончания срока подачи заявок на участие в конкурсе. При этом количество предоставленных протезов нижних конечностей в каждом контракте должно быть не менее **120 шт.**

Однако, предельное необходимое максимальное значение показателя – **480 шт.**, что в 2 раза больше количества протезов, которые необходимо произвести в рамках планируемого контракта.

По показателю «*Опыт участника по успешному выполнению работ по изготовлению протезов сопоставимого характера и объема (суммарная стоимость выполненных работ)*» оценивается суммарный объем выполненных работ (а именно выполнение работ по обеспечению протезами нижних конечностей), исчисляемый в рублях по контрактам за последние 3 года, предшествующих дате окончания срока подачи заявок на участие в конкурсе, без нарушения сроков и иных условий контракта по вине участника.

При этом объем выполненных работ, исчисляемый в рублях, в каждом контракте должен быть не менее **40 000 000** (Тридцать пять миллионов) рублей 00 копеек.

Однако, предельное необходимое максимальное значение показателя- **160 000 000** (Сто сорок миллионов) рублей 00 копеек.

Заказчиком в конкурсной документации определены максимальные значения показателей в части опыта участника закупки, исчисляемого в качестве изготовленных протезов (480 шт) и максимального значения в части общей стоимости исполненных контрактов (160 000 000 руб.).

Согласно пункту 27 Правил показателями нестоимостного критерия оценки заявок, в частности опыта работы, может быть опыт участника закупки по успешному выполнению работы сопоставимого характера и объема.

Согласно аукционной документации участнику закупки надлежит изготовить около **207 протезов на общую сумму 40 000 000** рублей.

Максимальные показатели нестоимостного критерия в нарушение требований пункта 27 Правил увеличены как в части опыта, исчисляемого в количестве изготовленных протезов (**480 шт**), так и в части общей стоимости исполненных контрактов (**160 000 000** руб.). Показатель критерия оценки в части общей стоимости исполненных контрактов (**160 000 000**) значительно превышает начальную (максимальную) цену контракта (**40 000 000** рублей), и, следовательно, **не может быть сопоставим по объему** (что подтверждается определением Верховного Суда по делу № А59-3392/2015).

Таким образом, максимальные показатели нестоимостного критерия, во-первых, не сопоставимы с объемом работ, стоимостью контракта, во-вторых создают не равные условия для обеспечения конкуренции между участниками закупок.

Действия Заказчика в части установления предельного максимального значения по указанному показателю и суммарного объема оказанных услуг ограничивает количество участников закупки и противоречит положениям Закона о контрактной системе и пункту 27 Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1085.

Согласно разъяснений ФАС России по указанным критериям оценки и требованиям ФСС России, сказано следующее: ФАС России рассмотрел критерии оценок заявок на участие в открытом конкурсе в электронной форме разработанные ФСС России (в письме №02-09-05/07-03-3587 от 18.02.2020 за подписью заместителя председателя ФСС России Кошелева А.Г.) для проведения открытых конкурсов в электронной форме на изготовление протезов верхних и нижних конечностей для инвалидов через региональные отделения ФСС и признал их ограничивающими возможности отдельных участников торгов, связанные с равным доступом как к участию, так и к победе в таких закупках. В этой связи, в целях расширения круга потенциальных участников проводимых закупочных процедур и поддержания конкурентной борьбы между хозяйствующими субъектами на рынке по изготовлению протезов верхних и нижних конечностей для инвалидов ФАС России направлено письмо в адрес заместителя Председателя ФСС России для принятия соответствующих мер по обеспечению

равного доступа к участию в торгах для всех хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на рынке по изготовлению протезов верхних и нижних конечностей для инвалидов. ФСС России в указанном письме рекомендовала устанавливать в закупочной документации всем региональным ФСС завышенный по отношению к НМЦК предельный максимальный показатель оценки нестоимостного критерия по опыту изготовления протезов и предельной цене контракта в 3 - 5 раз, что ограничивало круг участников торгов и противоречило пункту 27 Правил оценки заявок, утвержденных ПП РФ №1085 от 28.11.2013г. (Письмо ФАС России от 27.08.2020 исх. №АЦ/74020/20 за подписью заместителя руководителя ФАС Цариковского А.Ю.).

Заказчиком установлено, что **опыт выполнения работ подтверждается исполненными государственными контрактами, заключенными в соответствии с Законом о контрактной системе** (Часть 2 аукционной документации «Порядок рассмотрения и оценки заявок, критерии оценки на участие в конкурсе»).

Вместе с тем, из требований части 1, части 4, части 8 статьи 32, пункта 8 части 1 статьи 54.3 Закона о контрактной системе, а также Постановления Правительства РФ от 28.11.2013 № 1085 следует, что опыт выполнения работ участником закупки определяется выполнением работ, связанных с предметом контракта, а также успешным выполнением работ сопоставимого характера и объема. Такой показатель, как объем работ, связан с количественной характеристикой выполняемых подрядчиком действий и их результата.

Из Письма Минэкономразвития России от 23.11.2015 № Д28и-3507 «О сведениях и документах, подтверждающих квалификацию участника закупки» следует, что сведения и документы, которые участник закупки может представить для подтверждения опыта работы, положениями Закона о контрактной системе не регламентированы. Учитывая изложенное, в случае установления данного показателя заказчик вправе оценивать опыт участника закупки сопоставимого характера и объема как по государственным и муниципальным контрактам, так и по гражданско-правовым договорам, в том числе которые заключались в процессе обычной хозяйственной деятельности. При этом следует отметить, что контракты, договоры, которые подтверждают опыт участника закупки, должны быть исполнены самим участником закупки, а не субподрядчиком.

Ни объем, ни характер работ, как категории, не могут быть определены в зависимости от того, в чьих интересах они выполняются - публичных или частных.

Установление в качестве критерия оценки наличие опыта выполнения работ исключительно по государственным контрактам ставит в преимущественное положение хозяйствующих субъектов, имеющих опыт выполнения указанных работ для государственных нужд, перед хозяйствующими субъектами, которые такого опыта не имеют.

В этой связи следует учитывать, что сведения и документы, которые участник закупки может представить для подтверждения опыта работы, положениями Закона о контрактной системе не регламентированы. Более того, требования Закона о контрактной системе и Постановления Правительства РФ от 28.11.2013 № 1085 не содержат права заказчика ограничивать виды контрактов (договоров), которыми участник закупки может подтвердить опыт исполнения контракта (договора).

Таким образом, Заказчик вправе оценивать опыт участника закупки сопоставимого характера и объема как по государственным и муниципальным контрактам, так и по гражданско-правовым договорам, в том числе, которые заключались в процессе обычной хозяйственной деятельности, а также контрактов, заключенных в рамках Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (что подтверждается определением Верховного Суда по делу № А59-3392/2015).

Таким образом, в действиях Заказчика содержатся нарушения требований статьи 8, п. 8) ч. 1 ст. 54.3, п. 27 Постановления Правительства РФ от 28.11.2013 № 1085 в части подтверждения опыта работы исключительно государственными контрактами, заключенными в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», что содержат признаки административного правонарушения, предусмотренного **ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ.**

Комиссия, руководствуясь ч.1, ч.4 ст.105 и на основании ч.15 ст.99, ч.8 ст.106 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»,

## РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ИП Кулакова А.В. обоснованной.
2. Признать в действиях Заказчика – ГУ КРО ФСС РФ нарушение ч. 3 ст. 7, ч. 2 ст. 8, п. 8) ч. 1 ст. 54.3, ч. 8 ст. 32 Закона о контрактной системе.
3. Заказчику – ГУ КРО ФСС РФ выдать предписание об устранении нарушения Закона о контрактной системе.
4. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства.

Настоящее Решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев с даты его принятия.

## ПРЕДПИСАНИЕ № 576

по делу № 023/06/54.3-5790/2020 о нарушении

законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

17 ноября 2020г.

г. Краснодар

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю по контролю в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии, заместитель руководителя управления Литовченко Л.А.

по результатам рассмотрения ИП Кулакова А.В. при проведении открытого конкурса в электронной форме: «Выполнение работ по обеспечению инвалидов Краснодарского края протезами нижних конечностей в 2021 году» (извещение № 0218100003720000152) в части нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок, руководствуясь ч.15 ст.99 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) предписывает:

1. Заказчику - ГУ КРО ФСС РФ (комиссии) устранить нарушение ч. 3 ст. 7, ч. 2 ст. 8, п. 8) ч. 1 ст. 54.3, ч. 8 ст. 32 Закона о контрактной системе путем отмены протоколов, составленных в ходе проведения открытого конкурса в электронной форме и внесения изменений в извещение и конкурсную документацию в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе и продлить срок окончания подачи заявок с учетом решения №1952/2020-КС по делу № 023/06/54.3-5790/2020 от 17.11.2020г.
2. Оператору электронной площадки уведомить участников закупки, подавших заявки на участие в открытом конкурсе об отмене протоколов, и внесении изменений в конкурсную документацию. Разблокировать денежные средства, внесенные участниками.
3. Настоящее предписание должно быть исполнено в течение 10-ти рабочих дней со дня его

размещения в ЕИС.

4. В срок до 04.12.2020г. представить в Краснодарское УФАС России доказательства исполнения настоящего предписания.

Настоящее предписание может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев с даты его принятия.

В случае неисполнения данного предписания, Краснодарское УФАС России на основании ч.25 ст.99 Закона о контрактной системе вправе применить меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.