

Государственное учреждение
Тульской области "Тулаупрадор"
площадь Хлебная, д.7, пом. 25, г. Тула,
300041 tulauprador@tularegion.org ИП Ш.
Республика Татарстан, г.
Зеленодольск Государственное
казенное учреждение Тульской
области «Центр организации закупок»
пр-т Ленина, д. 2, г. Тула, 300041
coz@tularegion.ru АО "Единая
электронная торговая площадка"
115114, Москва, ул Кожевническая 14,
стр. 5 ko@roseltorg.ru

РЕШЕНИЕ

по делу № 071/06/106-1313/2022

11 ноября 2022 года

г. Тула

Комиссия по контролю закупок Управления Федеральной антимонопольной службы по Тульской области (далее - Комиссия) в составе:

рассмотрев посредством видеоконференцсвязи жалобу индивидуального предпринимателя Ш. (далее – Заявитель, Индивидуальный предприниматель) (вх. № 2040/22 от 03.11.2022) на действия государственного учреждения Тульской области «Тулаупрадор» (далее – Заказчик) при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения открытого конкурса в электронной форме на право заключения контракта на выполнение работ по разработке проектной документации «Реконструкция искусственного сооружения на км 43+319 автомобильной дороги Лопатково - Ефремов в Тепло - Огаревском районе Тульской области» (закупка № 0366200035622005905) (далее – Закупка, Электронный конкурс), руководствуясь статьями 99, 106 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), административным регламентом Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы,

контрактного управляющего, оператора электронной площадки при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденным приказом ФАС России от 19.11.2014 № 727/14 (далее – Административный регламент), Правилами осуществления контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок товаров, работ, услуг и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок, операторов специализированных электронных площадок, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.10.2020 № 1576 (далее – Правила), при участии:

- представителя государственного казенного учреждения Тульской области «Центр организации закупок» (далее – Уполномоченное учреждение), комиссии по осуществлению закупок для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) государственного казенного учреждения тульской области «Центр организации закупок» (далее – Конкурсная комиссия) на основании доверенности;
- представителей Заказчика на основании доверенности;
- представителя Заявителя на основании доверенности,

УСТАНОВИЛА:

В Тульское УФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении Электронного конкурса.

Индивидуальный предприниматель считает, что Заказчиком неправомерно установлен в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2021 N 2604 «Об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Постановление Правительства РФ от 31.12.2021 N 2604) критерий оценки "Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки" (далее также – "Характеристики объекта закупки") в связи со следующим.

Указанный критерий содержит такую форму оценки детализирующего показателя как «полное подробное структурированное описание в составе заявки участника закупки последовательности и порядка выполнения работ (оказания услуг) на объекте с учетом выполнения всех требований Задания (Приложение № 1 к электронному документу «Проект государственного контракта» извещения о Закупке – далее Проект контракта) по объекту закупки».

Действующие нормативные и законодательные акты единодушны в отношении определения показателей качества товара – это показатели конечного результата, подлежащего передаче.

При этом, сформулированное Заказчиком содержание показателя не относится ни к одному из указанных в пункте 16 Постановления Правительства РФ от 31.12.2021 N 2604 показателей оценки.

Согласно пункту 22 Постановления Правительства РФ от 31.12.2021 N 2604 устанавливаются значения количества баллов, присваиваемые за предлагаемое (предлагаемые) участником закупки количественное значение (значения) характеристики объекта закупки или предлагаемое участником закупки свойство (свойства) объекта закупки.

Извещением о Закупке установлена шкала оценок в зависимости от степени проработанности предложения в отношении способов достижения результата (сведений, предусмотренных Разделом III) участника открытого конкурса в электронной форме, а не в зависимости свойств объекта закупки.

Отсутствие прозрачного порядка оценки, позволяющего объективно оценить предложение участника, а также качество оказанных им работ в составе закупочной документации, доступной для участников, неизбежно приведет к злоупотреблениям со стороны Заказчика, поскольку определение лица, предложившего лучшую заявку, будет основано исключительно на субъективном усмотрении комиссии Заказчика.

Принимающий участие в заседании Комиссии представитель Заявителя поддержал доводы жалобы в полном объеме.

Уполномоченное учреждение, Заказчик, Конкурсная комиссия не согласились с доводами жалобы Заявителя по основаниям, изложенным в письменных возражениях на рассматриваемую жалобу.

Изучив представленные в Управление Федеральной антимонопольной службы по Тульской области документы, заслушав доводы участников рассмотрения данной жалобы, а также на основании проведенной Комиссией в соответствии с частью 15 статьи 99 Закона, Правилами внеплановой проверки по вопросу соблюдения субъектами контроля требований Закона при проведении Закупки, Комиссия пришла к следующим выводам.

Извещение о Закупке 21.10.2022 размещено в единой информационной системе в сфере закупок (далее – единая информационная система). 26.10.2022 в извещение о Закупке внесены изменения, которые размещены в единой информационной системе.

Начальная (максимальная) цена контракта составляет 18 413 700,00 рублей.

Контракт по итогам проведения Закупки Заказчиком не заключен.

Согласно части 1 статьи 24 Закона заказчики при осуществлении закупок применяют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (далее - конкурентные способы) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Конкурентными способами, в том числе являются конкурсы (открытый конкурс в электронной форме (далее - электронный конкурс), закрытый конкурс, закрытый конкурс в электронной форме (далее - закрытый электронный конкурс) (пункт 1 части

2 статьи 24 Закона).

В рассматриваемом случае выбран конкурентный способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) – электронный конкурс.

В соответствии с частью 2 статьи 8 Закона запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок, операторами электронных площадок, операторами специализированных электронных площадок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Согласно части 4 статьи 24 Закона 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 настоящим Федеральным законом предусмотрена документация о закупке).

Согласно пункту 11 части 1 статьи 42 Закона 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 критерии оценки заявок на участие в конкурсах, величины значимости этих критериев в соответствии с настоящим Федеральным законом.

В соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 42 Закона извещение об осуществлении закупки, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом, должно содержать электронные документы с указанием порядка рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсах в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Частью 1 статьи 32 Закона предусмотрено, 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.

Частью 9 статьи 32 Закона установлено, что не допускается использование заказчиком не предусмотренных настоящей статьей критериев или их величин значимости, установленных частью 6 настоящей статьи и в соответствии с частью 8 настоящей статьи. В случае невыполнения заказчиком требования настоящей части определение поставщика (подрядчика, исполнителя) может быть признано

недействительным по иску участника или участников закупки.

В силу части 8 статьи 32 Закона порядок оценки заявок участников закупки, в том числе предельные величины значимости каждого критерия, устанавливается Правительством Российской Федерации. Заказчик для целей оценки заявок 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.

В развитие данной нормы издано Постановление Правительства РФ от 31.12.2021 N 2604, которым утверждено Положение об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – Положение).

Объектом рассматриваемой закупки является выполнение работ по разработке проектной документации «Реконструкция искусственного сооружения на км 43+319 автомобильной дороги Лопатково - Ефремов в Тепло - Огаревском районе Тульской области».

Разделом VI Положения установлены особенности оценки заявок при осуществлении закупок отдельных видов товаров, работ, услуг.

В связи с тем, что выполнение работ по разработке проектной документации отсутствует в разделе VI Положения, то при определении критериев оценки заявок необходимо руководствоваться общими требованиями Положения.

Согласно пункту 2 Положения оценка заявок - действия членов комиссии по осуществлению закупок по присвоению в случаях, предусмотренных Федеральным законом, и в соответствии с настоящим Положением баллов заявкам (частям заявок) на основании информации и документов участников закупок.

Для оценки заявок в соответствии с Положением применяются следующие критерии оценки:

- а) цена контракта, сумма цен единиц товара, работы, услуги;
- б) расходы;
- в) характеристики объекта закупки;
- г) квалификация участников закупки (пункт 3 Положения).

В соответствии с подпунктами "а", "б" пункта 5 Положения при проведении конкурсов:

- а) с учетом настоящего Положения применяются не менее 2 критериев оценки, одним из которых должен являться критерий оценки, предусмотренный подпунктом "а" пункта 3 настоящего Положения;
- б) критерии оценки, предусмотренные подпунктами "а" и "б" пункта 3 настоящего Положения, могут не применяться при осуществлении закупок товаров, работ, услуг, в отношении которых в соответствии с законодательством Российской Федерации установлены регулируемые цены (тарифы).

Таким образом, на законодательном уровне закреплено требование о применении

при ведении конкурсов не менее 2 критериев оценки, одним из которых в обязательном порядке должен являться "цена контракта, сумма цен единиц товара, работы, услуги", следовательно, оставшиеся критерии оценки заявок участников конкурса определяются заказчиком самостоятельно.

Воспользовавшись своим правом, Заказчик в электронном документе «Порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе» извещения о закупке (далее – Порядок оценки заявок) установил следующие критерии оценки заявок участников Закупки:

"Цена контракта" - величина значимости 60%;

"Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки" - величина значимости 30%;

"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" - величина значимости 10%.

Согласно пунктам 16 - 17 Положения для оценки заявок по критерию оценки "характеристики объекта закупки», могут применяться, если иное не предусмотрено настоящим Положением, один или несколько из следующих показателей оценки:

- а) качественные характеристики объекта закупки;
- б) функциональные характеристики объекта закупки;
- в) экологические характеристики объекта закупки.

Для оценки заявок по показателям оценки, предусмотренным пунктом 16 настоящего Положения, применяются детализирующие показатели, предусматривающие оценку различных характеристик, образующих такие показатели оценки.

На основании пункта 19 Положения если характеристика, предусмотренная детализирующим показателем, не определяется количественным значением, документом, предусмотренным приложением N 1 к настоящему Положению, устанавливается перечень свойств объекта закупки, подлежащих оценке.

В соответствии с пунктом 22 Положения в случае отсутствия функциональной зависимости между значением характеристики объекта закупки, определенной количественным значением, и значением количества присваиваемых баллов, а также в случае, если характеристика не определяется количественным значением, значение количества баллов по детализирующему показателю присваивается заявке, подлежащей в соответствии с Федеральным законом оценке по критерию оценки "характеристики объекта закупки", по шкале оценки. При этом документом, предусмотренным приложением N 1 к настоящему Положению, устанавливаются значения количества баллов, присваиваемые за предлагаемое (предлагаемые) участником закупки количественное значение (значения) характеристики объекта закупки или предлагаемое участником закупки свойство (свойства) объекта закупки.

Таким образом, обязательным условием применения шкалы оценки является невозможность определения показателя оценки через количественное значение,

имеющее функциональную значимость.

Как уже отмечалось ранее, одним из критериев оценки заявок участников рассматриваемой Закупки является "Характеристики объекта закупки".

Разделом II Порядка оценки заявки предусмотрено, что оценка заявок на участие в Закупке осуществляется на основании пункта 22 Положения по шкале оценки (пункт 3).

Разделом III Порядка оценки в рамках критерия "Характеристики объекта закупки" установлен показатель оценки "Качественные характеристики объекта закупки" со следующими характеристиками:

1.1. Детализирующий показатель «Предложения участника закупки по составу работ. Подробное описание этапов выполнения работ с обоснованием».

1.2. Детализирующий показатель «Предложения участника закупки по Требованиям к составу проектной документации, Отчёту по инженерным изысканиям».

1.3. Детализирующий показатель «Предложения участника закупки по Требованиям к оформлению и сдаче результатов работ заказчику и Требованиям по сопровождению проекта».

1.4 Детализирующий показатель «Описание контроля качества на выполнение работ по инженерным изысканиям и разработке проектной документации».

Разделом III Порядка оценки заявок также предусмотрено, что в рамках данных детализирующих показателей оцениваются сведения о предложениях участника закупки по составу работ. Подробное описание этапов выполнения работ с обоснованием. Подтверждающими сведениями документами является пояснительная записка.

При этом, в разделе II Порядка оценки заявок содержится следующая формула (шкала) оценки:

100 баллов – предоставление полного подробного структурированного описания в составе заявки участника закупки последовательности и порядка выполнения работ (оказания услуг) на объекте с учетом выполнения всех требований Задания (Приложение № 1 к Проекту контракта) по объекту закупки;

0 баллов – участником закупки не предоставлено описание последовательности и порядка выполнения работ (оказания услуг) или предоставление в составе заявки участника закупки только скопированного Задания (повторение исключительно формулировок требований) или (и) при наличии в представленных предложениях противоречий, несоответствий Задания (Приложение № 1 к Проекту контракта), (предложения не отвечают потребностям Заказчика), недостоверной информации (не в совокупности) или (и) представление не полной информации по показателю, предложения представлены без учета требований Задания (Приложение № 1 к Проекту контракта) по объекту закупки.

Таким образом, с учетом вышеприведенного Порядка оценки заявок, присвоение баллов ставится в зависимости от степени проработанности предложения, детальности и конкретизации описания последовательности и порядка выполнения работ.

Вместе с тем, Порядок оценки заявки не раскрывает конкретных измеряемых требований к предмету оценки: «полное подробное структурированное описание в составе заявки участника закупки последовательности и порядка выполнения работ (оказания услуг) на объекте с учетом выполнения всех требований Задания (Приложение № 1 к Проекту контракта) по объекту закупки», что не позволяет четко и однозначно определить участникам Закупки конкретное соотношение степени детализации (полноты, подробности, структурированности) и присваиваемых баллов, с учетом того, что при указании неполной информации по спорному показателю количество присваиваемых баллов будет равняться 0.

Используемые Заказчиком термины, определяющие присвоение баллов, являются субъективными, и оценка по такому показателю будет целиком зависеть от мнения членов Конкурсной комиссии, а не от предложения лучших условий исполнения контракта.

Кроме того, даже идеальное, по мнению Конкурсной комиссии, описание порядка выполнения работ никоим образом не связано и не гарантирует Заказчику в дальнейшем качественное исполнение контракта.

Учитывая изложенное, установленный порядок оценки заявок не отвечает принципу определенности и однозначности, и в итоге позволяет Конкурсной комиссии по своему субъективному усмотрению определять победителя торгов, а не выявлять лицо, объективно предложившее лучшие условия выполнения работ.

Аналогичные выводы содержатся в Постановлении Арбитражного суда Северо-Западного округа от 02.12.2019 N Ф07-14474/2019 по делу N А44-4987/2018 и постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.09.2020 по делу N А44-1882/2020.

В соответствии с пунктом 1 постановления правительства Тульской области от 23.12.2013 N 788 (ред. от 28.12.2021) «О централизации закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Тульской области» (далее – Постановление N 788) на государственное казенное учреждение Тульской области «Центр организации закупок» возложены полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для:

- 1) государственных заказчиков, государственных бюджетных учреждений, государственных унитарных предприятий;
- 2) муниципальных заказчиков, муниципальных бюджетных учреждений, муниципальных унитарных предприятий и (или) уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, действующих от имени муниципальных заказчиков, соответствующих бюджетных учреждений, муниципальных унитарных предприятий и (или) уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, полномочия которых определены решениями органов местного самоуправления, при условии предоставления из бюджета Тульской области межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, финансовое обеспечение которых частично или полностью осуществляется за счет указанных межбюджетных трансфертов;
- 3) автономных учреждений, осуществляющих закупки за счет субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты государственной собственности Тульской области (в том числе приобретение недвижимого имущества в

государственную собственность Тульской области);

4) бюджетных, автономных учреждений, унитарных предприятий, осуществляющих закупки в пределах, переданных им государственными заказчиками полномочий в порядке, предусмотренном частью 6 статьи 15 Закона.

В соответствии пунктом 4 Положения заказчики, в том числе исполняют следующие функции:

устанавливают критерии оценки заявок на участие в конкурсе, величины значимости этих критериев, порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе в соответствии с Законом.

Таким образом, в действиях Заказчика содержатся нарушения части 8 статьи 32, пункта 4 части 2 статьи 42 Закона.

Следовательно, рассматриваемый довод нашел свое подтверждение.

Вышеуказанные действия Заказчика указывают на наличие в действиях его должностного лица, утвердившего (определившего в оспариваемой части) извещение о Закупке, признаков административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 4.2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

На основании вышеизложенного, руководствуясь положениями статьи 99, 106 Закона, Административным регламентом, Правилами, Комиссия,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу индивидуального предпринимателя Ш. (вх. № 2040/22 от 03.11.2022) на действия государственного учреждения Тульской области «Тулаупрадор» при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения открытого конкурса в электронной форме на право заключения контракта на выполнение работ по разработке проектной документации «Реконструкция искусственного сооружения на км 43+319 автомобильной дороги Лопатково - Ефремов в Тепло - Огаревском районе Тульской области» (закупка № 0366200035622005905) обоснованной.
2. Признать государственное учреждение Тульской области «Тулаупрадор» нарушившим часть 8 статьи 32, пункт 4 части 2 статьи 42 Закона.
3. Выдать государственному учреждению Тульской области «Тулаупрадор», государственному казенному учреждению Тульской области «Центр организации закупок», комиссии по осуществлению закупок для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) государственного казенного учреждения Тульской области «Центр организации закупок» обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений.

4. Передать материалы внеплановой проверки соответствующему должностному лицу Тульского УФАС России для рассмотрения в рамках административного производства.

Решение Комиссии может быть обжаловано в судебном порядке в соответствии с частью 9 статьи 106 Закона.

2022-1450