РЕШЕНИЕ № 054/06/7-893/2021

11 мая 2021 года г.
Новосибирск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области по контролю в сфере закупок (Комиссия Новосибирского УФАС России) в составе:

в присутствии представителей:

...

рассмотрев в дистанционном режиме жалобу ООО «Интра» на действия заказчика - ГУ - Новосибирского регионального отделения фонда социального страхования Российской Федерации при проведении открытого конкурса в электронной форме № 0251100003821000078 на выполнение работ по изготовлению протезов нижних конечностей для обеспечения инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов, начальная (максимальная) цена контракта 2 783 993 руб. 32 коп.,

УСТАНОВИЛА:

В Новосибирское УФАС России обратилось ООО «Интра» с жалобой на действия заказчика - ГУ - Новосибирского регионального отделения фонда социального страхования Российской Федерации при проведении открытого конкурса в электронной форме № 0251100003821000078 на выполнение работ по изготовлению протезов нижних конечностей для обеспечения инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов.

Суть жалобы ООО «Интра» заключается в следующем.

В документации открытого конкурса в электронной форме установлены такие критерии оценки заявок как «цена контракта» и «квалификация участников закупки, в том числе, наличие у них 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». По критерию «квалификация участников закупки» заказчиком определены следующие показатели:

1. Опыт участника конкурса по успешному выполнению работ по изготовлению протезов нижних конечностей для обеспечения инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов (оценивается объем выполненных работ, исчисляемый в количестве поставленных протезов нижних конечностей в рамках

контрактов 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, количество предоставленных протезов в каждом контракте должно быть не менее 22 шт. Предельно необходимое максимальное значение показателя – 110 шт.

2. Опыт участника конкурса по успешному выполнению работ сопоставимого характера и объема (оценивается объем выполнения работ по обеспечению инвалидов протезами нижних конечностей, исчисляемый в рублях, по контрактам за последние 3 года, предшествующих дате окончания срока подачи заявок на участие в настоящем конкурсе, без нарушения сроков и иных условий контракта по вине участника).

При этом, объем выполненных работ, исчисляемых в рублях, в каждом контракте должен быть не менее 2 783 993, 32 руб. Предельно необходимое максимальное значение показателя – 13 919 966, 60 руб.

Таким образом, расчёт нестоимостного критерия «квалификация участников закупки» производится двумя способами с разными коэффициентами значимости. Однако фактически два нестоимостных показателя являются по сути одним и тем же показателем, так как при его расчете используются данные по одним и тем же контрактам, но по разным величинным показателям.

Кроме того, в соответствии с положениями конкурсной документации сведения о наличии опыта участника закупки должны подтверждаться копиями государственных контрактов (с актами выполненных работ), заключенных 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» (далее - Закон о контрактной системе), опубликованных на официальном сайте www.zakupki.gov.ru, содержащих сведения об объеме выполненных работ.

Вместе с тем, положения Закона о контрактной системе и Правил, утвержденных Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 N 1085 «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Правила), не содержат права заказчика ограничивать виды контрактов (договоров), которыми участник закупки может подтвердить опыт исполнения контракта (договора).

Также, по мнению подателя жалобы, заказчиком неправомерно установлены предельные необходимые значения показателей по критерию «квалификация участников закупки» (наличие опыта по успешному выполнению работ по изготовлению протезов сопоставимого характера и объема (предельно необходимое максимальное значение объема выполненных работ, исчисляемых в рублях, в каждом контракте – 13 919 966, 60 руб.). Установленное предельное значение в 5 раз превышает начальную (максимальную) цену контракта - 2 783 993, 32 руб. Неверный механизм установления нематериальных критериев и параметров их оценки подтверждается определением Верховного Суда РФ от 01.12.2016 по делу № А59-3392/2015.

Данная позиция также отражена в правоприменительной практике (определение Верховного Суда РФ от 14.08.2018 по делу № А32-42845/2017, определение Верховного Суда РФ от 01.12.2016 по делу № А59-3392/2015, постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 09.09.2019 по делу № А65-23449/2018).

ГУ - Новосибирское региональное отделение фонда социального страхования Российской Федерации в возражениях на жалобу ООО «Интра» сообщило следующее.

1. Обеспечение инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами нижних конечностей возможно только в рамках закупок по Закону о контрактной системе и только средствами Фонда социального страхования РФ за счет субсидий федерального бюджета, что автоматически исключает наличие каких-либо гражданско-правовых договоров, поскольку фонд социального страхования работает исключительно в рамках правового поля Закона о контрактной системе и обеспечение инвалидов протезами проводится исключительно за счет средств федерального бюджета по процедурам, предусмотренным указанным законом.

Установление требования о наличии у участника закупки опыта работ по исполнению государственных/муниципальных контрактов не направлено на ограничение заказчиком количества участников закупки, а является способом реализации потребности в выборе наиболее квалифицированного и опытного исполнителя работ, что подтверждается судебной практикой (Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.05.2019 по делу № А65-23449/2018 (Верховный суд Российской Федерации Определением от 13.12.2019 года № 306-ЭС19-24010 оставил без пересмотра решение кассации), решения по делам № А65-1272/2018, № А65-174/2018).

Информация из реестра договоров, заключенных по результатам закупок в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ, по мнению заказчика, является неполной для качественной оценки опыта. Правила ведения реестра договоров в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ регулируется постановлением Правительства РФ от 31.10.2014 № 1132 (далее – Правила). Согласно п.2 Правил в реестр включается определенные информация и документы. Внесение в реестр договоров Федерального закона № 223-ФЗ информации о штрафах, пенях, неустойках, с помощью которой заказчик смог бы проверить опыт выполненных работ на наличие нарушения сроков, качества и иных условий договора по вине участника, положениями Правил не предусмотрено.

Кроме того, заказчик считает, что потенциальный участник закупки, не имея опыта по успешному выполнению работ сопоставимого характера и объема по предмету закупки, не сможет надлежащим образом исполнить государственный контракт для своевременного и качественного обеспечения инвалидов и отдельных категорий граждан техническими средствами реабилитации.

Установление указанного требования обусловлено необходимостью обеспечения инвалидов и отдельных категорий граждан техническими средствами реабилитации на основании заключений, выдаваемых врачебными комиссиями медицинских организаций, свидетельствует о необходимости проведения индивидуальных замеров и индивидуального изготовления протезов (штучный товар).

2. В силу п. 9 ч. 1 ст. 50 Закона о контрактной системе документация о закупке должна содержать критерии оценки заявок на участие в закупке, величины значимости этих критериев, порядок рассмотрения и оценки таких заявок.

В соответствии с ч. 8 ст. 32 Закона о контрактной системе порядок оценки заявок участников закупки, в том числе, предельные величины значимости каждого критерия, устанавливаются Правилами.

Установление заказчиком в конкурсной документации такого показателя оценки как наличие у участника опыта работ по исполнению государственных контрактов не направлено на ограничение количества участников закупки, а является способом реализации своих потребностей в выборе наиболее квалифицированного исполнителя.

Установленный заказчиком порядок оценки показателей «Опыт участника конкурса по успешному выполнению работ по изготовлению протезов сопоставимого характера и объема» (пункт 2.1) и «Опыт участника по успешному выполнению работ по изготовлению протезов сопоставимого характера и объема» (пункт 2.2) 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 ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации» позволяет выявить лучшее предложение об условиях исполнения контракта.

ГУ - Новосибирское региональное отделение фонда социального страхования Российской Федерации считает, что установленные критерии оценки не ограничивают количество участников закупки в конкурсе.

На основании изложенного, заказчик считает, что установленные в конкурсной документации критерии и показатели для их оценки полностью соответствуют требованиям Закона о контрактной системе и Правилам.

Изучив представленные материалы и доводы сторон, Комиссия Новосибирского УФАС России пришла к следующим выводам.

1. Согласно п. 9 ч. 1 ст. 50 Закона о контрактной системе документация о закупке должна содержать критерии оценки заявок на участие в закупке, величины значимости этих критериев, порядок рассмотрения и оценки таких заявок.

В силу ч. 8 ст. 32 Закона о контрактной системе порядок оценки заявок участников закупки, в том числе, предельные величины значимости каждого критерия, устанавливаются постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1085 «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Согласно п. 4 Правил для оценки заявок заказчик устанавливает в документации о закупке следующие критерии оценки:

а) стоимостные критерии оценки, в том числе, цена контракта;

б) нестоимостные критерии 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.

При этом, ни Законом о контрактной системе, ни Правилами не предусмотрены ограничения в части того какие именно показатели могут быть установлены заказчиком для оценки нестоимостного критерия - квалификация участников закупки.

Кроме того, общая стоимость исполненных контрактов, а также общее количество выполненных протезов являются равнозначными показателями для оценки критерия - квалификация участников закупки и могут быть установлены заказчиком в качестве двух самостоятельных показателей.

Таким образом, установленные в конкурсной документации требования не противоречат действующему законодательству.

2. Согласно пп. «б» п. 27 Правил одним из показателей нестоимостного критерия оценки «квалификация участников закупки» является опыт участника по успешной поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема.

При этом, положениями Закона о контрактной системе не регламентирован перечень сведений и документов, которые участник закупки может представить для подтверждения опыта выполнения соответствующих работ.

Таким образом, поскольку Законом о контрактной системе и Правилами не предусмотрено каких-либо ограничений в части того какие именно контракты должны быть представлены участниками закупки, заказчик вправе самостоятельно определить перечень таких документов для оценки опыта участника закупки.

Кроме того, обоснованной представляется позиция заказчика в части того, что поставка протезов для обеспечения отдельных льготных категорий граждан осуществляется в подавляющем большинстве случаев в порядке, установленном Законом о контрактной системе. Таким образом, опыт по успешной поставке подтверждается главным образом контрактами, заключенными в рамках законодательства о контрактной системе.

Приведенная в жалобе ООО «Интра» судебная практика (определение Верховного суда Российской Федерации от 01.12.2016 № 303-КГ16-12778; решение Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 20.04.2018 по делу № А32-42845/2017) не может быть принята во внимание Комиссией Новосибирского УФАС России, поскольку в указанных судебных актах рассматривались особенности проведения открытого конкурса в электронной форме на выполнение строительных работ, разработку проектной документации, которые не сопоставимы с объектом закупки открытого конкурса в электронной форме № 0251100003820000306.

Кроме того, ООО «Интра» в своей жалобе не представило примеров контрактов на выполнение работ, характер и объем которых сопоставим с объектом данной закупки, заключенных не в соответствии с Законом о контрактной системе.

3. В силу п. 9 ч. 1 ст. 50 Закона о контрактной системе документация о закупке должна содержать критерии оценки заявок на участие в закупке, величины значимости этих критериев, порядок рассмотрения и оценки таких заявок.

В соответствии с ч. 8 ст. 32 Закона о контрактной системе порядок оценки заявок участников закупки, в том числе, предельные величины значимости каждого критерия, устанавливаются постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1085 «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Согласно п. 4 Правил для оценки заявок заказчик устанавливает в документации о закупке следующие критерии оценки:

а) стоимостные критерии оценки, в том числе, цена контракта;

б) нестоимостные критерии 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.

Конкурсная документация в разделе «Приложение 1 к информационной карте» содержит порядок и критерии оценки заявок на участие в открытом конкурсе в электронной форме. Так, в соответствии с ч. 8 ст. 32 Закона о контрактной системе заказчиком в указанном разделе конкурсной документации установлены: стоимостной критерий оценки со значимостью - 60%, нестоимостной критерий оценки со значимостью - 40%.

Комиссия Новосибирского УФАС России установила, что заказчик в документации открытого конкурса в электронной форме установил такие критерии оценки заявок, как «цена контракта» и «квалификация участников закупки, в том числе, наличие у них 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». По критерию «квалификация участников закупки» заказчиком определены следующие показатели:

1. Опыт участника конкурса по успешному выполнению работ по изготовлению протезов нижних конечностей для обеспечения инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов (оценивается объем выполненных работ, исчисляемый в количестве поставленных протезов нижних конечностей в рамках контрактов 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, количество предоставленных протезов в каждом контракте должно быть не менее 22 шт. Предельно необходимое максимальное значение показателя – 110 шт.

2. Опыт участника конкурса по успешному выполнению работ сопоставимого

характера и объема (оценивается объем выполнения работ по обеспечению инвалидов протезами нижних конечностей, исчисляемый в рублях, по контрактам за последние 3 года, предшествующих дате окончания срока подачи заявок на участие в настоящем конкурсе, без нарушения сроков и иных условий контракта по вине участника).

При этом, объем выполненных работ, исчисляемых в рублях, в каждом контракте должен быть не менее 2 783 993, 32 руб. Предельно необходимое максимальное значение показателя – 13 919 966, 60 руб.

По мнению Комиссии Новосибирского УФАС России, указание предельно необходимого максимального значения данных показателей не ограничивает количество участников закупки и не противоречит действующему законодательству о контрактной системе, так как Правилами предусмотрено право заказчика устанавливать предельно необходимое минимальное или максимальное количественное значение установленных характеристик, вместе с тем, указанные Правила не содержат каких-либо ограничений в части количественного выражения такой характеристики.

Более того, установление максимального значения характеристик не может приводить к ограничению количества участников закупки, так как по своему смыслу предполагает, что при подсчете баллов в качестве максимального значения будет приниматься 110 шт. вне зависимости от количества протезов по конкретному контракту, если количество протезов по такому контракту больше или равно 110 шт. Например, если каким-либо из участников закупки будет представлен контракт с количеством протезов 5 000 штук в «зачет» для подсчета баллов по показателю пойдут только 110 шт., что является более предпочтительным для мелких производителей, поскольку ограничивает возможные преимущества крупных производителей перед мелкими при подсчете баллов. Аналогично по показателю объема выполненных работ, исчисляемых в рублях.

Таким образом, по мнению Новосибирского УФАС России, конкурсная документация в части установления данных подкритериев оценки заявок не противоречит действующему законодательству.

При проведении на основании п. 1 ч. 15 ст. 99 Закона о контрактной системе внеплановой проверки данной закупки, в том числе, всей информации, размещенной в единой информационной системе в рамках данного открытого конкурса в электронной форме, а также действий конкурсной комиссии при рассмотрении заявок, выявлены следующие нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе.

Объектом данной закупки является выполнение работ по изготовлению протезов нижних конечностей для обеспечения инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов.

Вместе с тем, в протоколе рассмотрения и оценки вторых частей заявок на участие в открытом конкурсе в электронной форме по нестоимостным критерию (опыт участника конкурса по успешному выполнению работ по изготовлению протезов сопоставимого характера и объема) указано, что по данному критерию оценивается объем выполненных работ, исчисляемый в количестве протезов

предплечья с внешним источником энергии для обеспечения инвалидов, а также оценивается суммарный объем выполненных работ по изготовлению протезов предплечья с внешним источником энергии для обеспечения инвалидов. Однако работы по изготовлению протезов предплечья с внешним источником энергии не являются сопоставимыми с работами по изготовлению протезов нижних конечностей.

На заседании комиссии представители заказчика пояснили, что была допущена техническая ошибка.

Таким образом, конкурсной комиссией нарушены положения ч. 3 ст. 7 Закона о контрактной системе.

Руководствуясь ч. 8 ст. 106, п. 1 ч. 15, п. 2 ч. 22 ст. 99 Закона о контрактной системе, Комиссия Новосибирского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Интра» на действия заказчика - ГУ - Новосибирского регионального отделения фонда социального страхования Российской Федерации при проведении открытого конкурса в электронной форме № 0251100003821000078 на выполнение работ по изготовлению протезов нижних конечностей для обеспечения инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов необоснованной.

2. Признать конкурсную комиссию нарушившей ч. 3 ст. 7 Закона о контрактной системе.

3. Выдать конкурсной комиссии предписание об устранении нарушений законодательства о контрактной системе.

4. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Новосибирского УФАС России для принятия решения о возбуждении дел об административных правонарушениях.

Решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его вынесения.