РЕШЕНИЕ № 054/06/32-2251/2020

23 ноября 2020 года г. Новосибирск

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

<...> - зам. руководителя управления, председатель Комиссии;
<...>. - ведущий специалист-эксперт отдела контроля закупок, член Комиссии;
<...> - ведущий специалист-эксперт отдела контроля закупок, член Комиссии,

в отсутствие представителей:

от заказчика – ГУ - Новосибирского регионального отделения фонда социального страхования Российской Федерации (рассмотрение обращения прошло в отсутствие представителей заказчика вследствие сбоя работы сервиса ВКС);

от подателя жалобы – <...>.: не явились (уведомлен надлежащим образом),

рассмотрев жалобу <...> на действия заказчика – ГУ - Новосибирского регионального отделения фонда социального страхования при проведении открытого конкурса в электронной форме № 0251100003820000300 на выполнение работ по изготовлению протезов нижних конечностей для обеспечения инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов в 2021 году, начальная (максимальная) цена контракта 30 153 787,31 руб.,

УСТАНОВИЛА:

В Новосибирское УФАС России обратился <...>. с жалобой на действия заказчика – ГУ - Новосибирского регионального отделения фонда социального страхования при проведении открытого конкурса в электронной форме № 0251100003820000300 на выполнение работ по изготовлению протезов нижних конечностей для обеспечения инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов в 2021 году.

Суть жалобы <...> заключается в следующем.

1. В конкурсной документации по показателю «опыт участника конкурса по успешному выполнению работ по изготовлению протезов нижних конечностей сопоставимого характера и объема» нестоимостного критерия «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» (далее - квалификация участников закупки) установлено следующее требование: наличие у участника закупки опыта по успешному выполнению работ по изготовлению протезов сопоставимого характера и объема. Оценивается объем выполненных работ (а именно, выполнение работ по изготовлению протезов нижних конечностей для инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов), исчисляемый в количестве поставленных протезов нижних конечностей для инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов в рамках контрактов за последние 3 года, предшествующие дате окончания срока подачи заявок на участие в настоящем конкурсе, без нарушения сроков и иных условий контракта по вине участника. При этом, количество поставленных протезов в каждом контракте должно быть не менее 244 шт.

Заказчиком установлено предельно необходимое максимальное значение показателя – 976 шт., что в четыре раза превышает количество необходимых к поставке протезов по условиям данной закупки. Данная характеристика является несопоставимым показателем к количеству протезов, требуемых заказчиком по данной закупке.

Положениями п.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 (далее – Правила), установлено, что показателями нестоимостного критерия оценки «квалификация участников закупки» могут быть показатели опыта участника по успешной поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг только сопоставимого характера и объема.

2. В критериях оценки конкурсной документации по показателю «опыт участника конкурса по успешному выполнению работ по изготовлению протезов нижних конечностей сопоставимого характера и объема» нестоимостного критерия «квалификация участников закупки» установлено следующее требование: наличие у участника закупки опыта по успешному выполнению работ сопоставимого характера и объема. Оценивается суммарный объем выполненных работ, а именно, выполнение работ по изготовлению протезов 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, исчисляемый в рублях, в каждом контракте должен быть не менее 30 153 787,31 рублей, максимальное значение – 120 615 149,24 рублей, что в четыре раза превышает размер НМЦК по данной закупке.

Податель жалобы считает, что данная характеристика является несопоставимым показателем к суммарному объему выполненных работ, требуемых заказчиком в данной закупке.

Указанное требование нарушает положения п.27 Правил, согласно которому показателями нестоимостного критерия оценки «квалификация участников закупки» могут быть показатели опыта участника по успешной поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг только сопоставимого характера и объема.

Согласно письму ФАС России № 74020/20 от 27.08.2020 указанные критерии оценок

заявок на участие в открытом конкурсе в электронной форме, разработанные ФСС России (письмо № 02-09-05/07-03-3587 от 18.02.2020) для проведения открытых конкурсов в электронной форме на изготовление протезов верхних и нижних конечностей для инвалидов через региональные отделения ФСС России, ограничивают возможности отдельных участников закупок. 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 было 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 письме № 02-09-05/07-03-3587 от 18.02.2020 рекомендовала устанавливать в документации о закупке всем региональным управлениям ФСС России завышенный по отношению к НМЦК предельный максимальный показатель оценки нестоимостного критерия по опыту изготовления протезов и предельной цене контракта в 3 - 5 раз, что, по мнению подателя жалобы, ограничивает количество участников закупок и противоречит п.27 Правил.

Таким образом, по мнению подателя жалобы, действия заказчика в части установления предельного максимального значения по указанному показателю и суммарного объема оказанных услуг ограничивает количество участников закупки, противоречит положениям Закона о контрактной системе и п.27 Правил.

3. 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, согласно требованиям ч.1, ч.4, ч.8 ст.32, п.8 ч.1 ст.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.

По мнению подателя жалобы, установление в качестве критерия оценки наличия 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.

Кроме 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).

Вследствие подобного необоснованного ограничения заявка участника закупки, который представит копии контрактов, заключенных в рамках Федерального закона от 18.07.2011№ 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Федеральный закон № 223-ФЗ), будет оценена конкурсной комиссией в 0 баллов, что может привести к необоснованному ограничению количества участников закупки.

Кулаков А.В. считает, что вышеуказанное свидетельствует о том, что в открытом конкурсе в электронной форме может принять участие единственный исполнитель – ФГУП «Московское протезно-ортопедическое предприятие» Минтруда РФ.

ГУ - Новосибирское региональное отделение фонда социального страхования Российской Федерации в возражениях на жалобу <...> сообщило следующее.

Согласно п.28 Правил оценка заявок 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 на 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 абзацем вторым п.11 Правил.

Заказчиком в конкурсной документации установлен нестоимостной критерий оценки заявки участника закупки «квалификация участников конкурса» со значимостью критерия - 40%. Данный критерий состоит из двух подкритериев:

1) Опыт участника конкурса по успешному выполнению работ по изготовлению протезов сопоставимого характера и объема. Коэффициент значимости показателя - 0,4.

По данному показателю оценивается наличие у участника закупки опыта по успешной поставке товаров сопоставимого характера и объема. Оценивается объем выполненных работ (а именно, выполнение работ по изготовлению протезов нижних конечностей для обеспечения инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов), исчисляемый в количестве поставленных протезов нижних конечностей в рамках контрактов 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, количество предоставленных протезов в каждом контракте должно быть не менее 244 штук.

Предельно необходимое максимальное значение показателя – 976 шт.

Таким образом, участником закупки могут быть представлены контракты, по каждому из которых были поставлены протезы в количестве от 244 штук и более. При этом, предельно максимальное количество поставленных протезов по всем контрактам при оценке заявок участников будет ограничиваться 976 штуками.

2) Опыт участника конкурса по успешному выполнению работ по изготовлению протезов сопоставимого характера и объема. Коэффициент значимости показателя - 0,6.

По данному показателю оценивается наличие у участника закупки опыта по успешному выполнению работ сопоставимого характера и объема. Оценивается суммарная стоимость объема выполненных работ (а именно, выполнение работ по изготовлению протезов нижних конечностей для обеспечения инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов), 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, исчисляемый в рублях, в каждом контракте должен быть не менее 30 153 787,31 руб.

Предельно необходимое максимальное значение показателя – 120 615 149,24 руб.

По мнению заказчика, установление предельных максимальных значений квалификационных характеристик необходимо для расчета баллов по показателям и не приводит к занижению количества присваиваемых баллов участникам, имеющим небольшой опыт, поскольку предельное максимальное количество поставленных протезов по всем контрактам за три года при оценке участников будет ограничиваться верхним пределом, указанным в критериях оценки заявок. Это, в свою очередь, позволит исключить представление неограниченного количества контрактов крупными компаниями и повысить конкуренцию для остальных участников товарного рынка.

Конкурсная документация не содержит такого основания для отказа участникам закупки в допуске к участию в проводимом конкурсе как отсутствие опыта оказания услуг по предмету закупки. В рассматриваемом случае закупка проводится способом – открытый конкурс в электронной форме, при котором победителем объявляется участник, предложивший лучшие условия исполнения контракта, что определяется на стадии оценки заявок участников закупки, а не при подаче таких заявок.

ГУ - Новосибирское региональное отделение фонда социального страхования

Российской Федерации считает, что установленные критерии оценки не препятствуют участию подателя жалобы в конкурсе и не исключают возможности стать победителем данной закупки.

Относительно довода подателя жалобы о возможности подтверждения опыта выполнения соответствующих работ участниками закупки гражданско-правовыми договорами заказчик указал следующее.

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 проводится исключительно за счет средств федерального бюджета по процедурам, предусмотренным указанным законом.

Установление требования о наличии у участника 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.

В письме ФАС России от 27.08.2020 исх. № АЦ/74020/20, на которое сослался податель жалобы, прямо указано, что по результатам анализа поступившей информации от государственных органов и организаций на запросы ФАС России признаков заключения ограничивающего конкуренцию соглашения не обнаружено.

Таким образом, ГУ - Новосибирское региональное отделение фонда социального страхования Российской Федерации полагает, что конкурсная документация соответствует всем требованиям Закона о контрактной системе и не ограничивает количество участников закупки.

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

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 ноября 2013 г. № 1085 «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Согласно пункту 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, 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» 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 244 шт. Предельно необходимое максимальное значение показателя – 976 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 30 153 787,31 руб., количество предоставленных протезов в каждом контракте должно быть не менее 244 шт. Предельно необходимое максимальное значение показателя – 120 615 149,24 руб.

По мнению Комиссии Новосибирского УФАС России, указание предельно необходимого максимального значения данных показателей (количество протезов – 976 шт.; сумма цен представленных контрактов – 120 615 149,24 руб.) 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 976 шт. вне зависимости от количества протезов по конкретному контракту, если количество протезов по такому контракту больше или равно 976 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 976 шт., что является более предпочтительным для мелких производителей, поскольку ограничивает возможные преимущества крупных производителей перед мелкими при подсчете баллов.

Аналогичная ситуация складывается по второму показателю данного критерия.

В отношении довода № 3 подателя жалобы Комиссия Новосибирского УФАС России установила следующее.

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.

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 электронного аукциона, а также действий конкурсной комиссии при рассмотрении заявок, нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе не выявлены.

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

РЕШИЛА:

Признать жалобу <...> на действия заказчика – ГУ - Новосибирского регионального отделения фонда социального страхования при проведении открытого конкурса в электронной форме № 0251100003820000300 на выполнение работ по изготовлению протезов нижних конечностей для обеспечения инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов в 2021 году необоснованной.

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