

Государственному заказчику –
ФКУ Упрдор «Россия»

ул. Троицкая, д. 5,
Великий Новгород, 173007

Оператору электронной площадки –
АО «Электронные торговые системы» (НЭП)

e-mail: auditors@etpz.ru
info@etpz.ru

Участнику закупки (подателю жалобы) – ООО «НПО «ГЭС»

наб. Обводного канала, д. 191, 2-Н,
г. Санкт-Петербург, 190103

наб. Обводного канала, д. 191,
лит. «А», пом. 13Г,
г. Санкт-Петербург, 190103

РЕШЕНИЕ № 053/06/54.3-384/2021

по результатам рассмотрения жалобы

о нарушении законодательства Российской Федерации о контрактной системе

19 мая 2021 года

Великий Новгород

Комиссия по контролю в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд Управления Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области (далее – Новгородское УФАС России, Управление) (далее – Комиссия) в составе:

...– председатель Комиссии, заместитель руководителя - начальник отдела Управления;

... член Комиссии, ведущий специалист-эксперт Управления;

...– член Комиссии, специалист-эксперт Управления,

в присутствии представителей:

государственного заказчика – Федерального казенного учреждения «Управление автомобильной магистрали Ордена Ленина «Москва – Санкт – Петербург» Федерального дорожного агентства» – (доверенность 39-Д от 15.04.2021),

податель жалобы – Общество с ограниченной ответственностью «Научно-Производственное Объединение «Главэнергосеть» - надлежащим образом уведомлен о месте и времени рассмотрения жалобы, своих представителей не направил, ходатайств не заявлял,

рассмотрев жалобу участника закупки (определения поставщика) – Общества с ограниченной ответственностью «Научно-Производственное Объединение «Главэнергосеть» (юридический адрес: 190103, г. Санкт-Петербург, наб. Обводного канала, д. 191, лит. «А», пом. 13Г; почтовый адрес: 190103, г. Санкт-Петербург, наб. Обводного канала, д. 191, 2-Н; далее – ООО «НПО «ГЭС») на действия государственного заказчика – Федерального казенного учреждения «Управление автомобильной магистрали ордена Ленина «Москва – Санкт – Петербург» Федерального дорожного агентства» (173007, Великий Новгород, ул. Троицкая, д. 5; далее – ФКУ Упрдор «Россия») при осуществлении им закупки путем проведения открытого конкурса в электронной форме на право заключения государственного контракта на оказание услуг по нанесению горизонтальной дорожной разметки автомобильной дороги А-122 автомобильная дорога А-114 - Устюжна - Крестцы - Яжелбицы - Великие Луки - Невель км 44+460 - км 184+925, км 383+327 - км 553+815, Новгородская область, извещение № 0336100012521000059 о проведении которого было размещено на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок в сети «Интернет» по адресу: www.zakupki.gov.ru 07.05.2021, и проведя внеплановую проверку осуществления данной закупки (определения поставщика),

УСТАНОВИЛА:

12.05.2021 в Новгородское УФАС России из Федеральной антимонопольной службы поступила жалоба участника закупки – ООО «НПО «ГЭС» на действия государственного заказчика – ФКУ Упрдор «Россия» при осуществлении им закупки путем проведения открытого конкурса в электронной форме на право заключения государственного контракта на оказание услуг по нанесению горизонтальной дорожной разметки автомобильной дороги А-122 автомобильная дорога А-114 - Устюжна - Крестцы - Яжелбицы - Великие Луки - Невель км 44+460 - км 184+925, км 383+327 - км 553+815, Новгородская область, извещение № 0336100012521000059 о проведении которого было размещено на официальном сайте 07.05.2021 (далее – Жалоба).

Также 12.05.2021 в Новгородское УФАС России поступила жалоба на данную закупку от ООО «НПО ГЭС», отличная по изложению доводов от первоначально поданной в ФАС России, данная жалоба принята как дополнение к первоначально поданной Жалобе ООО «НПО «ГЭС».

Жалоба подана 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), с соблюдением требований, предусмотренных статьей 105 Закона о контрактной системе.

Подателем Жалобы оспаривается установленный в документации о проведении открытого конкурса в электронной форме (далее – Конкурсная документация) порядок оценки заявок участников закупки по нестоимостному критерию «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».

Так податель Жалобы считает, что установленный по вышеуказанному нестоимостному критерию показатель «Опыт участника по успешному выполнению работ сопоставимого характера и объема», в рамках которого оцениваются исключительно успешно исполненные контракты (договоры) по нанесению горизонтальной дорожной разметки на автомобильных дорогах,

заключенные им в рамках законодательства о контрактной системе и информация о которых содержится в реестре контрактов, заключенных заказчиками, и исполненные не ранее чем за 3 (три) года до даты подачи заявки в настоящем конкурсе приводит к ограничению количества участников рассматриваемой закупки.

С учетом вышеизложенного, податель Жалобы просит признать в действиях государственного заказчика – ФКУ Упрдор «Россия» нарушения Закона о контрактной системе и выдать ему обязательное для исполнения предписание об устранении таких нарушений.

18.05.2021 в Новгородское УФАС России от государственного заказчика – ФКУ Упрдор «Россия» поступили письменные возражения на Жалобу и дополнения к ним (вх. № 3912 Новгородского УФАС России), суть которых сводится к следующему.

Утверждая документацию государственный заказчик исходил из того, что предметом закупки является нанесение горизонтальной дорожной разметки, который влияет на безопасность дорожного движения, разметку необходимо нанести на участке автодороги значительной протяженности, кроме того, само выполнение работ связано с повышенной опасностью для исполнителя, поскольку работы выполняются на автомобильной дороге федерального значения с высокой интенсивностью движения.

Бесплатные автомобильные дороги общего пользования федерального значения представляют собой более сложный и травмоопасный объект для нанесения разметки, чем платные, например М-11, выполнение работ на которой осуществляется по контрактам на основании ФЗ № 223. Платные автомобильные дороги – это автомагистрали, прямые на всем протяжении (то есть с хорошей видимостью в обе стороны), проходящие вне населенных пунктов. Бесплатные автомобильные дороги, имеют множество участков с ограниченной видимостью за счет поворотов, пересечений, примыканий, а также за счет прохождения через населенные пункты. Трасса автомобильной дороги, на участке которой предполагается проводить работы, имеет множественные повороты в горизонтальной плоскости с высоким градусом углового поворота и сопряжены с кривыми разных радиусов, проходят через множественные населенные пункты. Работа в данных условиях в том числе сопряжена с высоким риском для безопасности проведения работ конкретным человеком (исполнителем), что требует высокой квалификационной подготовки и опыта работы.

Поэтому государственному заказчику в рамках данной закупки необходимы участники с опытом нанесения разметки в условиях именно бесплатных автомобильных дорог (как более сложных и травмоопасных объектов), то есть – с опытом работы по 44-ФЗ. Опыт выполнения работ на платных автомобильных дорогах (как на более простых и безопасных для нанесения разметки объектах) по контрактам в соответствии с 223-ФЗ в данном случае является недостаточным.

Исходя из вышеизложенного, потенциальные исполнители работ должны обладать опытом и высокой квалификацией, которая по мнению государственного заказчика, может быть приобретена только путем исполнения контрактов в рамках 44-ФЗ.

На основании вышеизложенного, государственный заказчик – ФКУ Упрдор «Россия» считает Жалобу необоснованной.

В результате рассмотрения Жалобы установлено следующее.

В мае 2021 года государственным заказчиком – ФКУ Упрдор «Россия» осуществляется закупка путем проведения открытого конкурса в электронной форме на право заключения государственного контракта на оказание услуг по нанесению горизонтальной дорожной разметки автомобильной дороги А-122 автомобильная дорога А-114 - Устюжна - Крестцы - Яжелбицы - Великие Луки - Невель км 44+460 - км 184+925, км 383+327 - км 553+815, Новгородская область, извещение № 0336100012521000059 о проведении которого было размещено на официальном 07.05.2021 (начальная (максимальная) цена контракта – 89 990 741,00 рублей).

Конкурсная документация утверждена распоряжением заместителя начальника ФКУ Упрдор «Россия» ... 30.04.2021.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 54.3 Закона о контрактной системе конкурсная документация наряду с информацией, указанной в извещении о проведении открытого конкурса в

электронной форме, должна содержать наименование и описание объекта закупки и условий контракта в соответствии со статьей 33 настоящего Федерального закона.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 33 Закона о контрактной системе в описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости).

Государственным заказчиком в пункте 3.1 Документации определен объект рассматриваемой закупки – оказание услуг по нанесению горизонтальной дорожной разметки автомобильной дороги А-122 автомобильная дорога А-114 - Устюжна - Крестцы - Яжелбицы - Великие Луки - Невель км 44+460 - км 184+925, км 383+327 - км 553+815, Новгородская область.

В соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 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.

Согласно части 8 статьи 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.

Согласно пункту 1 Правил, настоящие правила определяют порядок оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в целях выявления лучших из предложенных условий исполнения контракта при проведении закупки, а также предельные величины значимости каждого критерия оценки заявок, окончательных предложений участников закупки.

Согласно пункту 4 Правил, 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 или сумма цен единиц товара, работы, услуги;

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 10 Правил установлено, что в документации о закупке в отношении нестоимостных критериев оценки могут быть предусмотрены показатели, раскрывающие содержание нестоимостных критериев оценки и учитывающие особенности оценки закупаемых товаров, работ, услуг по нестоимостным критериям оценки.

Согласно пункту 11 Правил, для оценки заявок (предложений) по каждому критерию оценки используется 100-балльная шкала оценки. Если в соответствии с пунктом 10 настоящих Правил в

отношении критерия оценки в документации о закупке заказчиком предусматриваются показатели, то для каждого показателя устанавливается его значимость, в соответствии с которой будет производиться оценка, и формула расчета количества баллов, присуждаемых по таким показателям, или шкала предельных величин значимости показателей оценки, устанавливающая интервалы их изменений, или порядок их определения.

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.

В соответствии с пунктом 27 Правил, 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 пунктами 27(1) и 27(4) 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.

В разделе 15 Конкурсной документации установлены следующие критерии оценки заявок участников настоящего открытого конкурса в электронной форме:

- «Цена контракта» (стоимостной критерий, величина значимости критерия - 60 %) (пункт 15.2 раздела 15 Конкурсной документации);

- «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» (нестоимостной критерий, величина значимости критерия – 40 %) (пункт 15.2 раздела 15 Конкурсной документации).

Согласно пункту 15.3.3 раздела 15 Конкурсной документации, содержание нестоимостного критерия «Квалификация участников закупки» раскрывает вышеупомянутый показатель:

- «Опыт участника по успешному выполнению работ сопоставимого характера и объема».

Общая (суммарная) стоимость выполненных работ, оказанных услуг выраженная в рублях, указанная в акте (актах) о приемке выполненных работ, оказанных услуг в соответствии с успешно исполненным (исполненными) участником закупки контрактом (контрактами), договором (договорами) по нанесению горизонтальной дорожной разметки на автомобильных дорогах, заключенные им в рамках Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», стоимость которого (которых) составляет не менее 100% начальной (максимальной) цены контракта (указана в п. 3.5 настоящей конкурсной документации) на право заключить который проводится настоящий конкурс и информация о котором (которых) содержится в реестре контрактов, заключенных заказчиками, и исполненные не ранее чем за 3 (три) года до даты подачи заявки в настоящем конкурсе.

Таким образом, Конкурсная документация (пункт 15.3.3 раздела 15) не предусматривает предоставление успешно исполненных контрактов, заключенных в рамках иного законодательства (законодательства о закупках).

Комиссия Новгородского УФАС России считает, что ни объем, ни характер работ как категории оценки заявок не могут быть определены в зависимости от того, в чьих интересах они выполняются.

Кроме того, статьей 4.1 Федерального закона "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" от 18.07.2011 N 223-ФЗ (далее - Закон о закупках) регламентирован порядок размещения в реестре договоров сведений и документов о заключенных договорах, что позволяет проверить достоверность информации, содержащейся во второй части заявки участника закупки.

Установление подобного критерия оценки ставит в преимущественное положение хозяйствующих субъектов, имеющих опыт выполнения указанных работ для государственных или муниципальных нужд, перед хозяйствующими субъектами, которые такого опыта не имеют.

Аналогичные выводы содержатся в Решении ФАС России от 26.03.2021 № КГОЗ-073/21, Постановлении Арбитражного суда Северо-Западного округа от 17.02.2021 № Ф07-16299/2020 по делу № А05-5797/2020 и в Определении Верховного Суда РФ от 01.12.2016 № 303-КГ16-12778 по делу № А59-3392/2015.

Несмотря на утверждение государственного заказчика о том, что заключение контрактов на нанесение разметки на дорогах общего пользования заключается исключительно в рамках Закона о контрактной системе, согласно информации официального сайта контракты (договоры) на нанесение разметки, в том числе на дорогах общего пользования федерального значения, заключаются в том числе и в соответствии с Законом о закупках.

Кроме того, законодательство о контрактной системе в качестве одного из принципов контрактной системы в сфере закупок закрепляет принцип обеспечения конкуренции, в соответствии с которой конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. 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 (статья 8 Закона о контрактной системе).

На основании вышеизложенного в действиях государственного заказчика содержится нарушение пункта 8 части 1 статьи 54.3 Закона о контрактной системе, выразившееся в установлении ненадлежащего порядка оценки заявок по показателю «Опыт участника по успешному выполнению работ сопоставимого характера и объема» критерия «Квалификация участника закупки», не позволяющего определить лучшие условия исполнения контракта.

Таким образом, довод Жалобы нашел своё подтверждение и Жалоба является обоснованной.

Одновременно с рассмотрением Жалобы на основании пункта 1 части 15 статьи 99 Закона о контрактной системе Комиссией Новгородского УФАС России проведена внеплановая проверка осуществления закупки (определения поставщика) путем проведения открытого конкурса в электронной форме.

В результате проведения внеплановой проверки закупки иных нарушений в действиях государственного заказчика не установлено.

Установленные в действиях государственного заказчика – ФКУ Упрдор «Россия» нарушения Закона о контрактной системе указывают на наличие в действиях его должностного лица, утвердившего Конкурсную документацию, признаков события административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 4.2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Установленные в действиях государственного заказчика нарушения являются существенными,

неправомерно ограничивают количество участников закупки, могут привести к нарушению порядка определения победителя торгов, в связи с чем требуют устранения путем выдачи предписания об устранении допущенных нарушений законодательства о контрактной системе путем внесения в Конкурсную документацию соответствующих изменений.

Руководствуясь статьями 8, 32, 54.3, пунктом 1 части 15 статьи 99, частью 8 статьи 106 Закона о контрактной системе, Административным регламентом, утвержденным приказом ФАС России от 19.11.2014 № 727/14, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу участника закупки (определения поставщика) – Общества с ограниченной ответственностью «Научно-Производственное Объединение «Главэнергосеть» (юридический адрес: 190103, г. Санкт-Петербург, наб. Обводного канала, д. 191, лит. «А», пом. 13Г; почтовый адрес: 190103, г. Санкт-Петербург, наб. Обводного канала, д. 191, 2-Н) на действия государственного заказчика – Федерального казенного учреждения «Управление автомобильной магистрали ордена Ленина «Москва – Санкт – Петербург» Федерального дорожного агентства» (173007, Великий Новгород, ул. Троицкая, д. 5; далее – ФКУ Упрдор «Россия») при осуществлении им закупки путем проведения открытого конкурса в электронной форме на право заключения государственного контракта на оказание услуг по нанесению горизонтальной дорожной разметки автомобильной дороги А-122 автомобильная дорога А-114 - Устюжна - Крестцы - Яжелбицы - Великие Луки - Невель км 44+460 - км 184+925, км 383+327 - км 553+815, Новгородская область, извещение № 0336100012521000059 о проведении которого было размещено на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок в сети «Интернет» по адресу: www.zakupki.gov.ru 07.05.2021, обоснованной.
2. Признать в действиях государственного заказчика – Федерального казенного учреждения «Управление автомобильной магистрали ордена Ленина «Москва – Санкт – Петербург» Федерального дорожного агентства» нарушение пункта 8 части 1 статьи 54.3 Закона о контрактной системе.
3. Выдать государственному заказчику – Федерального казенного учреждения «Управление автомобильной магистрали ордена Ленина «Москва – Санкт – Петербург» Федерального дорожного агентства», обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений законодательства о контрактной системе.
4. Передать материалы Жалобы уполномоченному должностному лицу для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях в отношении должностного лица государственного заказчика – Федерального казенного учреждения «Управление автомобильной магистрали ордена Ленина «Москва – Санкт – Петербург» Федерального дорожного агентства».

Председатель Комиссии

...

Члены Комиссии

...

...

Решение и предписание могут быть обжалованы в судебном порядке в течение трех месяцев со дня принятия.

