

Резолютивная часть решения оглашена 22 июля 2014 г.
Барнаул

г.

В полном объеме решение изготовлено 31 июля 2014 г.

Комиссия управления Федеральной антимонопольной службы по Алтайскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии:

С<...>;

Члены Комиссии:

О<...>,

С<...>,

рассмотрев дело № 83-ФАС22-ОВ/06-14 по признакам нарушения администрацией Смоленского района Алтайского края пункта 2 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в утверждении Конкурсной документации, в которой отсутствует порядок оценки заявок по нестоимостному критерию оценки «Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки»,

УСТАНОВИЛА:

В управление Федеральной антимонопольной службы по Алтайскому краю поступила жалоба общества с ограниченной ответственностью «БЭСР» (вх. № 5544 от 29.05.2014 г.) на действия заказчика – администрации Смоленского района Алтайского края при проведении открытого конкурса № 0317300217614000010 на выполнение работ по объекту: «Строительство газопровода высокого давления до ГРП-8, ГРП-9, ГРП-11, ГРП-18 и низкого давления от ГРП-8, ГРП-9, ГРП-11, ГРП-18 в с. Смоленское Смоленского района Алтайского края».

06.05.2014 г. на официальном сайте Российской Федерации для размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (www.zakupki.gov.ru) было размещено извещение о проведении открытого конкурса № 0317300217614000010.

При рассмотрении конкурсной документации и формировании своего предложения на участие в конкурсе ООО «БЭСР» были выявлены признаки нарушения Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), которые, по мнению заявителя, выразились в следующем.

Разделом 1 конкурсной документации на выполнение работ по объекту:

«Строительство газопровода высокого давления до ГРП-8, ГРП-9, ГРП-11, ГРП-18 и низкого давления от ГРП-8, ГРП-9, ГРП-11, ГРП-18 в с. Смоленское Смоленского района Алтайского края (в новой редакции)» (далее – Конкурсная документация), утвержденной распоряжением администрации Смоленского района Алтайского края от 16.05.2014 г. № 455р, установлены критерии оценки заявок на участие в открытом конкурсе, величины значимости этих критериев и порядок оценки заявок на участие в открытом конкурсе (далее – Критерии оценки заявок) в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 1085 от 28 ноября 2013 г. «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»:

К Критериям оценки заявок относятся:

1. цена контракта (стоимостный критерий). Значимость данного критерия оценки составляет 60 процентов;
2. качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки (нестоимостный критерий). Значимость данного критерия оценки составляет 10 процентов;
3. 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») (нестоимостный критерий). Значимость данного критерия оценки составляет 30 процентов.

Согласно положений раздела «Требование к описанию предложения участника в отношении объекта закупки и инструкция по заполнению заявки на участие в открытом конкурсе» Конкурсной документации участник открытого конкурса должен учитывать, что предложение в отношении объекта закупки должно соответствовать описанию объекта закупки. Предложение в отношении объекта закупки должно содержать конкретные показатели используемого при выполнении работ товара, соответствующие значениям, установленным настоящей документацией и указание на товарный знак (его словесное обозначение) (при наличии), знак обслуживания (при наличии), фирменное наименование производителя (при наличии), патенты (при наличии), полезные модели (при наличии), промышленные образцы (при наличии), наименование места происхождения товара или наименование производителя. Предложение в отношении объекта закупки составляется в свободной по стилю изложения форме и не должно содержать неконкретных указаний «не более», «не менее» и т.д. В случае использования в предложении в отношении объекта закупки условных обозначений, сокращенных обозначений, участнику необходимо дать полное наименование такого обозначения.

В отношении нестоимостного критерия оценки «Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» предусмотрен один показатель, раскрывающий содержание такого критерия оценки – «Качество работ».

Баллы по данному показателю присваиваются в зависимости от степени детализации и содержательной проработанности предложения участника по данному показателю. Максимальное количество баллов присваивается наиболее

детализированному и содержательно проработанному предложению. Комиссия определяет степень детализации и содержательной проработанности предложения путем сравнения предложений участников конкурса.

Заявитель полагает, что исходя из данных положений Конкурсной документации не ясно, какое предложение должен дать участник по показателю «Качество работ» и как будет производиться объективная оценка, что допускает двусмысленное толкование и нарушает п. 11 Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. N 1085 (далее – Правила оценки заявок), и ч. 2 ст. 17 Закона о защите конкуренции.

В отношении нестоимостного критерия оценки «Квалификация участников закупки» предусмотрено три показателя, раскрывающих содержание такого критерия оценки, в том числе показатель № 1: «Опыт участника по успешному выполнению работ сопоставимого характера и объема».

Оценка по данному показателю осуществляется на основании количества предоставленных сведений о заключенных за последние 3 года, предшествующих дате подачи заявки на участие в открытом конкурсе участником закупки, государственных и (или) муниципальных контрактах, сумма каждого из которых составляет не менее 90 миллионов рублей, и, предметами контрактов которых являются выполнение работ по строительству или реконструкции или капитальному ремонту систем газоснабжения либо водоснабжения либо водоотведения. Для подтверждения таких сведений, участник закупки обязан предоставить копии таких государственных и (или) муниципальных контрактов, с обязательным указанием номера реестровой записи контракта в реестре контрактов, предусмотренном законодательством действовавшим на момент заключения таких государственных и (или) муниципальных контрактов.

Устанавливается следующая шкала оценки данного показателя критерия оценки «Опыт участника по успешному выполнению работ сопоставимого характера и объема»: один контракт - 15 баллов; два и более контрактов - 100 баллов. Значимость данного показателя составляет 70 процентов.

Заявитель полагает, что Заказчиком при формулировании порядка оценки данного показателя были необоснованно включены государственные и муниципальные контракты, предметом которых является выполнение работ по строительству или реконструкции или капитальному ремонту систем водоснабжения либо водоотведения, поскольку данное условие несопоставимо с предметом выполнения работ, указанным в Конкурсной документации – строительство газопровода, а также требованиям закупки, форме и содержанию заявки. Указанный порядок оценки по данному критерию создает преимущественное положение для отдельных участников размещения заказа, которые могут предоставить контракты на выполнение работ по строительству или реконструкции или капитальному ремонту систем водоснабжения либо водоотведения, что является нарушением п. 2 ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции.

По факту отсутствия в Конкурсной документации порядка оценки заявок по нестоимостному критерию оценки «Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» управлением Федеральной

антимонопольной службы по Алтайскому краю на основании приказа от 27.06.2014 г. № 260 (в редакции приказа от 18.07.2014 г. № 279) в отношении Смоленского района Алтайского края возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства № 83-ФАС22-ОВ/06-14.

В адрес управления Федеральной антимонопольной службы по Алтайскому краю от заявителя (ООО «БЭСР») и от заинтересованного лица (Управления экономики администрации Смоленского района Алтайского края) поступили ходатайства о рассмотрении дела в отсутствие представителей (вх. № 7665 от 21.07.2014 г., №7750 от 22.07.2014 г.).

На заседании Комиссии представитель администрации Смоленского района Алтайского края указал на необоснованность доводов жалобы, пояснил следующее.

При формировании Конкурсной документации требования действующего законодательства заказчиком были соблюдены. В соответствии с п. 11 Правил оценки заявок, в Конкурсной документации в отношении критерия «Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» установлена его значимость (равная 10 %), в соответствии с которой будет производиться оценка, а также порядок определения баллов, который определен через «степень детализации и проработанность предложения участника по данному показателю», Конкурсная комиссия должна оценивать каждое предложение, путем присваивания баллов от «0» до «100» исходя из степени детализации и проработанность предложения участника после проведенного сравнения данного предложения с иными поступившими предложениями по конкурсу. Участники самостоятельно определяют: какие документы нужно предоставлять и в каком объеме для соответствия своего предложения показателю «Качество работ».

Изучив обстоятельства дела, Комиссия приходит к выводу о наличии в действиях администрации Смоленского района Алтайского края нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации в виду следующего.

Согласно ч. 7 ст. 4 Закона о защите конкуренции под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

В соответствии с ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары (далее - запрос котировок), запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе:

- 1) координация организаторами торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиками деятельности их участников;
- 2) создание участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом;

3) нарушение порядка определения победителя или победителей торгов, запроса котировок, запроса предложений;

4) участие организаторов торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиков и (или) работников организаторов или работников заказчиков в торгах, запросе котировок, запросе предложений.

Статьей 32 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) установлен порядок оценки заявок, окончательных предложений участников закупки и критерии этой оценки.

Порядок оценки заявок, окончательных предложений участников закупки, в том числе предельные величины значимости каждого критерия, устанавливается Правительством Российской Федерации (ч. 8 ст. 32 Закона о контрактной системе).

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, за исключением случая, предусмотренного частью 2 настоящей статьи (ч. 9 ст. 32 Закона о контрактной системе).

В соответствии с п. 10 Правил оценки заявок, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1085 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.

В п. 11 Правил оценки заявок, установлено, что 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.

Критерием оценки заявок «Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки», предусмотрен показатель «Качество работ», по которому Конкурсная документация содержит указание на механизм

присваивания баллов в зависимости от степени детализации и содержательной проработанности предложения участника по данному показателю. При этом максимальное количество баллов присваивается наиболее детализированному и содержательно проработанному предложению, а степень детализации и содержательной проработанности предложения определяется членами Конкурсной комиссии путем сравнения предложений участников конкурса. Данный способ определения оценки заявок, окончательных предложений участников закупки по критерию не позволяет всем потенциальным участникам закупки однозначно определить: каким образом ими должно быть сформировано предложение по показателю «Качество работ» и чем будет руководствоваться Конкурсная комиссия при объективном начислении баллов по показателю.

Поскольку степень детализации и содержательной проработанности предложения определяется исходя из субъективных представлений участников закупки, то не исключается вероятность предоставления предложений участников, которые по объективным причинам могут не подлежать сравнению. Из этого следует, что для Конкурсной комиссией не представляется возможным объективно установить преимущества отдельных заявок и лучшее предложение соответственно, и члены Конкурсной комиссии могут присваивать баллы по данному показателю заявкам на основании своего собственного усмотрения.

Отсутствие четкой методики оценки показателя «Качество работ» представленных предложений: конкретных правил, устанавливающих, каким образом критерий «Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» должен оцениваться Конкурсной комиссией (например, количественных критериев значимости показателей, их соответствия баллам, формул расчетов и др.), может привести к нарушению порядка определения победителя открытого конкурса № 031730021761400010 на выполнение работ по объекту: «Строительство газопровода высокого давления до ГРП-8, ГРП-9, ГРП-11, ГРП-18 и низкого давления от ГРП-8, ГРП-9, ГРП-11, ГРП-18 в с. Смоленское Смоленского района Алтайского края» и предоставлению необоснованного преимущества отдельным участникам, дискриминации других, поскольку потенциальные участники не были осведомлены о видах и количестве документов, которые необходимо было предоставить в своем предложении для получения максимальной оценки по данному показателю. Данная позиция антимонопольного органа подтверждается в том числе и имеющийся судебной практикой (Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 21.01.2014 г. по делу N А19-4709/2013 Постановление ФАС Северо-Западного округа от 02.04.2013 г. по делу N А56-15859/2012).

Таким образом, в Конкурсной документации, не был предусмотрен порядок оценки заявок по нестоимостному критерию оценки «Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки», не определены правила присвоения конкурсной комиссией баллов по единственному параметру данного критерия – «Качество работ». Организатор торгов должен был обеспечить единые и понятные для участников требования к конкурсной документации, четкие критерии отбора победителя, обеспечивавшие сопоставимость предложений участников. Указание в конкурсной документации, на определение степени детализации и содержательной проработанности предложения путем сравнения предложений участников конкурса и как следствие присваивание максимального количества баллов наиболее детализированному и содержательно проработанному предложению не может считаться объективным показателем

оценки и в свою очередь может привести к созданию участнику или нескольким участникам открытого конкурса преимущественных условий участия, что является нарушением пункта 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

По факту включения в показатель «Опыт участника по успешному выполнению работ сопоставимого характера и объема» (критерий «Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки»), используемый при оценке заявок, окончательных предложений участников закупки, государственных и муниципальных контрактов, предметом которых является выполнение работ по строительству, реконструкции или капитальному ремонту систем водоснабжения и водоотведения нарушения антимонопольного законодательства не выявлены в виду следующего.

В п. 1 «Требований к участникам закупки» Конкурсной документации, указано, что соответствие участника требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки должно подтверждаться предоставлением копии Свидетельства о допуске к видам работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства а именно: работы по организации строительства, реконструкции и капитального ремонта привлекаемым застройщиком или заказчиком на основании договора юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем (генеральным подрядчиком) объектов газоснабжения (п. 33.6 Перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, утвержденных приказом Министерства Регионального развития РФ от 30.12.2009 № 624).

Из анализа Конкурсной документации следует, что указание в критерии «Квалификация участников закупки», в показателе № 1 «Опыт участника по успешному выполнению работ сопоставимого характера и объема», на возможность предоставления государственных и (или) муниципальных контрактов, сумма каждого из которых составляет не менее 90 миллионов рублей, и, предметами которых являются выполнение работ по строительству или реконструкции или капитальному ремонту систем газоснабжения либо водоснабжения либо водоотведения, не ограничивает конкуренцию хозяйствующих субъектов при проведении открытого конкурса.

Таким образом, в Конкурсной документации предусмотрен равный доступ всех участников размещения заказа для участия в открытом конкурсе № 031730021761400010. Довод заявителя: о предоставлении преимущественного положения для отдельных участников размещения заказа, которые могут предоставить контракты на выполнение работ по строительству или реконструкции или капитальному ремонту систем водоснабжения либо водоотведения – не обоснован, поскольку в соответствии с «Требованиями к участникам закупки» Конкурсной документации, участниками могут являться только хозяйствующие субъекты, имеющие допуск к работам по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства на объектах газоснабжения. Преимущественных условий участникам торгов при оценке

показателя «Опыт участника по успешному выполнению работ сопоставимого характера и объема» участникам конкурса не создано.

На основании изложенного, действия администрации Смоленского района Алтайского края, выразившиеся в утверждении конкурсной документации на выполнение работ по объекту: «Строительство газопровода высокого давления до ГРП-8, ГРП-9, ГРП-11, ГРП-18 и низкого давления от ГРП-8, ГРП-9, ГРП-11, ГРП-18 в с. Смоленское Смоленского района Алтайского края», не предусматривающей порядок оценки заявок по нестоимостному критерию оценки «Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» и правила присвоения конкурсной комиссией баллов по единственному параметру данного критерия – «Качество работ» противоречат пункту 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, статьей 49 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия управления Федеральной антимонопольной службы по Алтайскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства,

РЕШИЛА:

1. Признать администрацию Смоленского района Алтайского края нарушившей пункт 2 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», по факту в утверждении конкурсной документации на выполнение работ по объекту: «Строительство газопровода высокого давления до ГРП-8, ГРП-9, ГРП-11, ГРП-18 и низкого давления от ГРП-8, ГРП-9, ГРП-11, ГРП-18 в с. Смоленское Смоленского района Алтайского края», содержащей положения, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.
2. Предписание не выдавать.

<...>

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.

Примечание: За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частью 2.6 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской

Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа.