

Решение № 03-10.1/106-2014

о признании жалобы обоснованной

28 марта 2014 г.

г. Омск

Комиссия Омского УФАС России по контролю в сфере закупок на территории Омской области (далее - Комиссия) в составе:

Шмаковой Т.П. – заместителя руководителя управления, Председателя Комиссии;

Иванченко О.И. – начальника отдела контроля закупок, заместителя Председателя комиссии;

Воронцовой В.С. – ведущего специалиста-эксперта отдела контроля закупок, члена Комиссии;

Алексиной А.П. – главного специалиста-эксперта отдела контроля закупок, члена Комиссии;

рассмотрев жалобу ЗАО «Эксперт-Оценка» (далее – заявитель) на действия заказчика – Министерства имущественных отношений Омской области (далее – заказчик) при проведении открытого конкурса на осуществление государственной кадастровой оценки земельных участков в составе земель населенных пунктов Омской области (извещение № 0152200003414000023) (далее – открытый конкурс),

в отсутствие представителя заявителя, извещенного надлежащим образом о дате, времени и месте рассмотрения жалобы,

в присутствии представителей заказчика – <...>;

У С Т А Н О В И Л А:

1. В Омское УФАС России поступила жалоба заявителя (вх. № 2581э от 26.03.2014) на действия заказчика при проведении открытого конкурса.

Заявитель полагает, что конкурсная документация составлена заказчиком с нарушениями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон «О контрактной системе»).

В своей жалобе заявитель обжалует, в частности, установленные заказчиком критерии оценки заявок (показатель C_2), считая его не соответствующими Правилам оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1085.

С учетом изложенного, заявитель просит Комиссию Омского УФАС России признать действия заказчика неправомерными, приостановить определение поставщика и выдать заказчику предписание об устранении нарушений законодательства.

2. На запрос Омского УФАС России (исх. № 03-1863 от 24.03.2014) заказчиком были представлены материалы открытого конкурса, из которых следует, что в соответствии с частью 5 статьи 112 Федерального закона «О контрактной системе» на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» www.zakupki.gov.ru (далее - официальный сайт) 11.03.2014 были размещены извещение № 0152200003414000023 и конкурсная документация с начальной (максимальной) ценой государственного контракта 26788006 руб.

Как следует из извещения, дата окончания срока подачи заявок установлена 01.04.2014 в 11:00 час.

3. В результате рассмотрения жалобы ЗАО «Эксперт-Оценка», представленных материалов, пояснений представителей заказчика и осуществления в соответствии с частью 15 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе» внеплановой проверки Комиссия признала жалобу **обоснованной**, исходя из следующего.

Согласно статье 6 Федерального закона «О контрактной системе» контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Из части 1 статьи 8 Федерального закона «О контрактной системе» **контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок**. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

В соответствии с частью 2 статьи 8 Федерального закона «О контрактной системе» **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 любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок**.

Согласно пункту 9 части 1 статьи 50 Федерального закона «О контрактной системе» конкурсная документация наряду с информацией, указанной в извещении о проведении открытого конкурса, должна содержать критерии оценки заявок на участие в открытом конкурсе, величины значимости этих критериев, порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в открытом конкурсе в соответствии с настоящим Федеральным законом.

В силу пункта 4 части 1 статьи 32 Федерального закона «О контрактной системе»

для оценки заявок, окончательных предложений участников закупки заказчик в документации о закупке устанавливает, в частности, следующие критерии: 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.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1085 утверждены Правила оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – Правила оценки заявок).

Согласно пункту 1 раздела I Правил оценки заявок настоящие Правила определяют порядок оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - закупка) 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 (далее - заявка, предложение).

В силу пункта 2 раздела I Правил оценки заявок настоящие Правила применяются в отношении всех закупок, за исключением закупок, осуществляемых путем проведения аукциона, запроса котировок, у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), а также путем проведения запроса предложений, если заказчиком установлены иные критерии оценки заявок, не предусмотренные частью 1 статьи 32 Федерального закона «О контрактной системе».

В соответствии с пунктом 9 части 1 статьи 50 Федерального закона «О контрактной системе» в приложении к Информационной карте «Критерии оценки заявок» конкурсной документации заказчиком был установлен показатель C_2 нестоимостных критериев оценки заявок на участие в конкурсе:

«б) показатель C_2 : обеспеченность участника закупки трудовыми ресурсами. Заказчиком оценивается наличие у участника закупки работников, выполняющих свои функции на стационарных рабочих местах в муниципальных образованиях Омской области, в которых предусмотрено выполнение работ:

- стационарные рабочие места в муниципальных образованиях Омской области отсутствуют – 0 баллов;

- в 1-9 муниципальных образованиях Омской области – 10 баллов;

- в 10-19 муниципальных образованиях Омской области (включительно) – 30 баллов;

- в 20-24 муниципальных образованиях Омской области (включительно) – 40 баллов;

- в 25 и более муниципальных образованиях Омской области – 70 баллов.

C_2 – макс 70 баллов.

Участнику закупки рекомендуется подтвердить указанный показатель

уведомлением из ИФНС о постановке на учет обособленного структурного подразделения и копиями трудовых книжек работников».

Заявитель в своей жалобе указывает, что данным показателем создаются преимущественные условия для участия в торгах ГП Омской области «Омский центр технической инвентаризации и землеустройства», тем самым не соблюдается принцип обеспечения конкуренции в данном конкурсе.

Заказчик, возражая против указанного довода, отмечает следующее: «Наличие показателя C_2 в составе одного из критериев конкурсной документации не ограничивает права участников закупки на участие в конкурсе, а является одним из параметров, характеризующих квалификацию участника закупки, а не требованием конкурсной документации к участнику закупки.

Минимумством в составе критерия оценки заявок установлен показатель C_2 , направленный на выбор участника закупки, предложившего наилучшие условия исполнения контракта исходя из принципа повышения эффективности и результативности осуществления закупки по следующим основаниям.

Показатель C_2 установлен в связи с тем, что предметом конкурса является государственная кадастровая оценка 610040 земельных участков, расположенных на территории Омской области. Устанавливая данный показатель, Минимумство исходило из того, что для проведения государственной кадастровой оценки земель необходим выезд «на место». В связи с этим участники закупки, имеющие работников на стационарных рабочих местах в муниципальных образованиях Омской области, имеют больше возможностей выполнить работы в более короткий срок и более качественно. Кроме того, в соответствии с требованиями конкурсной документации кадастровая оценка должна быть выполнена по месту нахождения объектов оценки, поскольку результативность и эффективность кадастровой оценки определяется качеством собранной оценщиком информации.

Поскольку Закон о контрактной системе и постановление № 1085 позволяют заказчику установить показатели нестоимостного критерия оценки – 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 и обеспеченность участника закупки трудовыми ресурсами, считаем, что показатель, оценивающий наличие у участника закупки работников, выполняющих свои функции на стационарных рабочих местах в муниципальных образованиях Омской области, соответствующий требованиям законодательства и направленный на повышение эффективности и результативности осуществления закупки. Данный подход соответствует принципу ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, установленному статьей 12 Закона о контрактной системе».

В своих возражениях заказчик также ссылается на решения Омского УФАС России от 20.01.2011 и 02.08.2013, которыми данный показатель не был признан нарушающим законодательство о размещении заказов и ограничивающим конкуренцию.

Комиссия отмечает, что в части 4.1 статьи 28 ранее действовавшего Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон «О размещении заказов») было дословно указано следующее: «конкурсная комиссия при оценке и сопоставлении заявок на участие в конкурсе в соответствии с критерием, предусмотренным пунктом 1.1 части 4 настоящей статьи, вправе оценивать деловую репутацию участника конкурса, наличие у участника конкурса опыта выполнения работ, оказания услуг, наличие у него производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых ресурсов **и иные показатели, необходимые для выполнения работ, оказания услуг, являющихся предметом контракта, в том числе квалификацию работников участника конкурса, в случае, если это установлено содержащимся в конкурсной документации порядком оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе**».

В настоящее время пунктом 4 части 1 статьи 32 Федерального закона «О контрактной системе» установлено, что для оценки заявок, окончательных предложений участников закупки заказчик в документации о закупке устанавливает следующие критерии: 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.**

Кроме того, пунктом 27 Правил оценки заявок установлен **закрытый перечень показателей** нестоимостного критерия оценки «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», а именно:

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.

По мнению Комиссии, установленный заказчиком показатель С₂ «обеспеченность участника закупки трудовыми ресурсами. Заказчиком оценивается наличие у участника закупки работников, выполняющих свои функции на стационарных рабочих местах в муниципальных образованиях Омской области, в которых предусмотрено выполнение работ» фактически не относится к квалификационному

показателю.

Во-первых, распределение стационарных рабочих мест у участника закупки по муниципальным образованиям Омской области не является показателем (синонимом) обеспеченности участника закупки **трудовыми ресурсами**.

Во-вторых, указанные требования противоречат одному из принципов контрактной системы в сфере закупок – принципу обеспечения конкуренции (статья 8 Федерального закона «О контрактной системе»), поскольку создает одному или нескольким участникам закупок, имеющим стационарные рабочие места в муниципальных образованиях Омской области, существенные преимущественные условия перед другими участниками закупок, не имеющими (имеющими небольшое количество) стационарных рабочих мест в муниципальных образованиях Омской области, при том, что указанный показатель не характеризует ни наличия у участника закупки финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, ни деловой репутации, ни наличия у этих специалистов и иных работников определенного уровня квалификации, ни обеспеченности участника закупки трудовыми ресурсами.

Указанное запрещено статьей 17 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции», и нарушает требования статьи 8 Конституции Российской Федерации (в части гарантии единства экономического пространства, свободного перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности), части 5 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации - товары, услуги и финансовые средства свободно перемещаются на всей территории Российской Федерации. Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Кроме того, по мнению заказчика, указанным показателем установлено требование к обеспеченности участника закупки материально-техническими ресурсами в части наличия у участника закупки собственных или арендованных производственных мощностей, и технологического оборудования, необходимых для выполнения работ, оказания услуг.

Следует отметить, что понятие «производственная мощность» в целом определяется как максимально возможный выпуск продукции в соответствующий период времени при обозначенных условиях использования оборудования и производственных ресурсов (площадей, энергии, сырья, живого труда).

Комиссия считает, что установленный показатель C_2 нельзя отнести и к обеспеченности участника закупки материально-техническими ресурсами в части наличия у участника закупки собственных или арендованных производственных мощностей, и технологического оборудования, необходимых для выполнения работ, оказания услуг, поскольку **наличие стационарных рабочих мест в муниципальных образованиях Омской области** не может характеризовать **обеспеченность материальными ресурсами**.

Комиссия отмечает, что контрактная система в сфере закупок направлена на

создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. 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 (статья 8 Федерального закона «О контрактной системе»).

На основании изложенного, Комиссия пришла к выводу, что установив показатель C_2 заказчик нарушил требования пункта 4 части 1 статьи 32 Федерального закона «О контрактной системе», на основании чего жалоба ЗАО «Эксперт-Оценка» является **обоснованным**.

4. В результате осуществления внеплановой проверки Комиссия установила также следующее:

В соответствии с частью 1 статьи 24 Федерального закона «О контрактной системе» заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Согласно части 2 статьи 24 Федерального закона «О контрактной системе» конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме (далее также - электронный аукцион), закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений.

Как следует из части 2 статьи 48 Федерального закона «О контрактной системе» заказчик во всех случаях осуществляет закупку путем проведения открытого конкурса, **за исключением случаев**, предусмотренных статьями 56, 57, 59, 72, 83, 84 и 93 настоящего Федерального закона.

Частью 2 статьи 59 Федерального закона «О контрактной системе» установлено, что заказчик **обязан** проводить электронный аукцион в случае, если осуществляются закупки товаров, работ, услуг, включенных в перечень, установленный Правительством Российской Федерации, либо в дополнительный перечень, установленный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации, за исключением случаев закупок товаров, работ, услуг путем проведения запроса котировок, запроса предложений, осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с учетом требований настоящего Федерального закона.

Указанный Перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион) (далее – Перечень) утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.10.2013 № 2019-р.

В данный Перечень включен код 70 ОКПД «Услуги, связанные с недвижимым имуществом» со сноской <8>: «За исключением услуг по обмену жилого

недвижимого имущества».

Как было указано выше, заказчик осуществляет закупку путем проведения открытого конкурса на осуществление государственной кадастровой оценки земельных участков в составе земель населенных пунктов Омской области.

Вместе с тем, код 70 ОКПД «Услуги, связанные с недвижимым имуществом» включает в себя, в том числе, код 70.31.15 «Услуги по оценке за вознаграждение или на договорной основе», к которому в свою очередь относится код 70.31.15.000 «Услуги по оценке за вознаграждение или на договорной основе» **с указанием: «Эта группировка включает: - оценку жилых и нежилых зданий и земельных участков, а также свободных земельных участков для жилой и нежилой застройки».**

Как следует из статьи 3 Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об оценочной деятельности») **под оценочной деятельностью понимается профессиональная деятельность субъектов оценочной деятельности, направленная на установление в отношении объектов оценки рыночной, кадастровой или иной стоимости, то есть в данном случае требуемая услуга является одним из видов оценочной деятельности.**

Более того, отношения по государственной кадастровой оценке регулируются именно Федеральным законом «Об оценочной деятельности».

Таким образом, Комиссия приходит к выводу, что объект закупки «осуществление государственной кадастровой оценки земельных участков в составе земель населенных пунктов Омской области» относится к коду 70 ОКПД «Услуги, связанные с недвижимым имуществом», следовательно, **прямо подпадает** под Перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме, поскольку государственная кадастровая оценка является оценкой жилых и нежилых зданий и земельных участков, упомянутой в коде 70.31.15.000 «Услуги по оценке за вознаграждение или на договорной основе».

По мнению Комиссии, тот факт, что государственная кадастровая оценка земель проводится для целей налогообложения и иных целей, установленных законом, не является основанием для отнесения данного объекта закупки к коду 74.1 «Услуги юридические, услуги в области бухгалтерского учета и аудита; консультации по вопросам налогообложения, предпринимательской деятельности и управления предприятиями и организациями; услуги по изучению конъюнктуры рынка и общественного мнения; услуги холдингов», а именно к коду 74.13.11.000 «Услуги по изучению конъюнктуры рынка» включающему «- анализ состояния рынка, изучение позиций конкурентов и поведения потребителей, - использование научных работ, статистических данных, эконометрических моделей, результатов обследований и т.д.».

На основании изложенного, Комиссия считает, что в нарушение части 2 статьи 59 Федерального закона «О контрактной системе» заказчиком неверно выбран способ осуществления закупки.

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 1 части 15 статьи 99, частью 8

статьи 106 Федерального закона «О контрактной системе», пунктом 5.6 Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы, утвержденного приказом Федеральной антимонопольной службы от 26.01.2011 № 30, зарегистрированного в Минюсте РФ 21.03.2011 № 20204, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать **обоснованной** жалобу ЗАО «Эксперт-Оценка» на действия заказчика – Министерства имущественных отношений Омской области при проведении открытого конкурса на осуществление государственной кадастровой оценки земельных участков в составе земель населенных пунктов Омской области (извещение № 0152200003414000023).
2. Признать в действиях Министерства имущественных отношений Омской области нарушение требований пункта 4 части 1 статьи 32, части 2 статьи 59 Федерального закона «О контрактной системе».
3. В соответствии с частью 22 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе» выдать Министерству имущественных отношений Омской области предписание об устранении нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

ПРЕДПИСАНИЕ № 03-10.1/106-2014

об устранении нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок

28 марта 2014 г.

г. Омск

Комиссия Омского УФАС России по контролю в сфере закупок на территории Омской области (далее - Комиссия) в составе:

Шмаковой Т.П. – заместителя руководителя управления, Председателя Комиссии;

Иванченко О.И. - начальника отдела контроля закупок, заместителя Председателя комиссии

Воронцовой В.С. - ведущего специалиста-эксперта отдела контроля закупок, члена Комиссии;

Алексиной А.П. - главного специалиста-эксперта отдела контроля закупок, члена Комиссии,

рассмотрев жалобу ЗАО «Эксперт-Оценка» на действия заказчика – Министерства имущественных отношений Омской области при проведении открытого конкурса на осуществление государственной кадастровой оценки земельных участков в составе земель населенных пунктов Омской области (извещение № 0152200003414000023) (далее – открытый конкурс),

в результате проведения внеплановой проверки в соответствии с частью 15 статьи 99 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон «О контрактной системе»), установив в действиях заказчика нарушение пункта 4 части 1 статьи 32, части 2 статьи 59 Федерального закона «О контрактной системе»,

на основании своего Решения от 28.03.2014 № 03-10.1/106-2014, руководствуясь пунктом 2 части 22, частью 26 статьи 99, частью 8 статьи 106 Федерального закона «О контрактной системе»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Министерству имущественных отношений Омской области **в срок до 10.04.2014** аннулировать открытый конкурс на осуществление государственной кадастровой оценки земельных участков в составе земель населенных пунктов Омской области (извещение № 0152200003414000023).

2. Министерству имущественных отношений Омской области об исполнении пункта 1 настоящего предписания **проинформировать** Омское УФАС России **в срок до 11.04.2014 с приложением подтверждающих документов.**

Контроль исполнения предписания возложить на члена Комиссии Воронцову В.С.

Настоящее предписание может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.