

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА**



**УПРАВЛЕНИЕ
Федеральной антимонопольной
службы
по Республике Татарстан**

ул. Московская, д. 55, г. Казань, 420021
тел.: (843) 236-89-22, факс (843) 238-19-46
e-mail: to16@fas.gov.ru

**МОНОПОЛИЯГӘ КАРШЫ
ФЕДЕРАЛЬ ХЕЗМӘТ**

**Монополиягә каршы
Федераль хезмәтнен
Татарстан Республикасы
буенча идарәсе**

Мәскәү ур., 55 йорт, Казан шәһәре, 420021
тел.: (843) 236-89-22, факс (843) 238-19-46
e-mail: to16@fas.gov.ru

03.05.2023 № 04-04/4446

На № _____ от _____

Заказчику:

ФКУ «Федеральное управление
автомобильных дорог Волго-вятского
региона Федерального дорожного
агентства»
vvfad@inbox.ru

Заявителю:

ИП Кукушкина А.С.
kukushkina_gelya97@mail.ru

**Решение по делу № 016/06/32-578/2023
о нарушении законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг
для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

28 апреля 2023 года

г. Казань

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан по контролю в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – Комиссия) в составе:

Зам. Председателя Комиссии:

Казакова В.Г. – начальника
отдела,

Членов Комиссии:

Гиниятуллиной Л.Р. – главного
специалиста-эксперта,
Тимофеева М.А. – ведущего
специалиста-эксперта,

в присутствии представителей заказчика ФКУ «Федеральное управление автомобильных дорог Волго-вятского региона Федерального дорожного агентства» – Панковой З.В. (доверенность №5 от 09.01.2023г.), Воробьевой О.Г. (доверенность №9 от 09.01.2023г.), в присутствии заявителя ИП Кукушкиной Ангелины Сергеевны лично, рассмотрев в режиме видеоконференцсвязи жалобу заявителя ИП Кукушкиной Ангелины Сергеевны (вх. №4145/ж от 21.04.2023г.) на действия

заказчика ФКУ «Федеральное управление автомобильных дорог Волго-вятского региона Федерального дорожного агентства» при проведении закупки (открытый конкурс) №0311100007223000014 на предмет: «Расчистка полосы отвода федеральной автомобильной дороги Р-177 "Поветлужье" Нижний Новгород - Йошкар-Ола, Республика Марий Эл»,

УСТАНОВИЛА:

Извещение о проведении открытого конкурса в электронной форме №0311100007223000014 размещено на официальном сайте Российской Федерации www.zakupki.gov.ru 07.04.2023г.

Начальная (максимальная) цена контракта – 183 000 000,00 руб.

Суть жалобы, по мнению заявителя, закупка проведена с нарушениями норм действующего законодательства.

Заказчик с доводами, изложенными в жалобе не согласился, представил устные и письменные пояснения, а также документы по закупке, которые приобщены к материалам дела.

В ходе заседания Комиссии Татарстанского УФАС России, назначенной уведомлением исх. №ВЧ-04/4104 от 24.04.2023г. на 27.04.2023г. в 11 час. 00 мин., был объявлен перерыв на 28.04.2023г. в 15 час. 00 мин.

На заседании Комиссии 28.04.2023г. после перерыва заявитель поддержал жалобу в полном объеме. Заказчик не согласился с жалобой.

Комиссия Татарстанского УФАС России по результатам рассмотрения довода заявителя на действия заказчика, позиции заказчика, изучения извещения конкурса приходит к следующим выводам.

Согласно пункту 11 части 1 статьи 42 Федерального закона от 05.04.2013г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) при осуществлении закупки путем проведения открытых конкурентных способов заказчик формирует с использованием единой информационной системы, подписывает усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени заказчика, и размещает в единой информационной системе извещение об осуществлении закупки, содержащее критерии оценки заявок на участие в конкурсах, величины значимости этих критериев в соответствии с настоящим Федеральным законом.

В соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 42 Закона о контрактной системе извещение об осуществлении закупки, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом, должно содержать также порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсах в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Частью 1 статьи 32 Закона о контрактной системе установлено, что для оценки заявок участников закупки заказчик использует следующие критерии:

- 1) цена контракта, сумма цен единиц товара, работы, услуги;
- 2) расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ;

3) качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;

4) 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.

Согласно части 4 статьи 32 Закона о контрактной системе в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке (в случае, если настоящим Федеральным законом предусмотрена документация о закупке) заказчик обязан указать используемые при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) критерии и их величины значимости. При этом количество используемых при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) критериев, за исключением случаев проведения аукциона, должно быть не менее чем два, одним из которых является цена контракта или сумма цен единиц товара, работы, услуги. Не указанные в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке (в случае, если настоящим Федеральным законом предусмотрена документация о закупке) критерии и их величины значимости не могут применяться для целей оценки заявок.

В соответствии с частью 8 статьи 32 Закона о контрактной системе Порядок оценки заявок участников закупки, в том числе предельные величины значимости каждого критерия, устанавливается Правительством Российской Федерации. Заказчик для целей оценки заявок 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.

Постановлением Правительства РФ от 31.12.2021г. № 2604 «Об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, внесении изменений в пункт 4 постановления Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2021 г. N 2369 и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» утверждено Положение об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд.

Согласно пункту 8 Положения в случае применения показателей оценки по критериям оценки, предусмотренным подпунктами "в" и "г" пункта 3 настоящего Положения:

а) применяются детализирующие показатели;

б) в отношении каждого детализирующего показателя устанавливается значимость детализирующего показателя. Сумма величин значимости всех применяемых детализирующих показателей по показателю оценки составляет 100 процентов;

в) оценка заявки (части заявки) по показателю оценки определяется путем суммирования среднего количества баллов, присвоенных всеми принимавшими участие в ее рассмотрении и оценке членами комиссии по осуществлению закупок

по каждому детализирующему показателю, умноженного на значимость соответствующего детализирующего показателя. При этом среднее количество баллов определяется путем суммирования количества баллов, присвоенных каждым членом комиссии по осуществлению закупок, и последующего деления на количество таких членов.

В соответствии с пунктом 24 Положения для оценки заявок по критерию оценки «квалификация участников закупки» могут применяться, если иное не предусмотрено настоящим Положением, один или несколько из следующих показателей оценки:

- а) наличие у участников закупки финансовых ресурсов;
- б) наличие у участников закупки на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов;
- в) наличие у участников закупки опыта поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, связанного с предметом контракта;
- г) наличие у участников закупки деловой репутации;
- д) наличие у участников закупки специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

Согласно пункту 28 Положения в случае применения показателя оценки, предусмотренного подпунктом "в" пункта 24 настоящего Положения:

а) применяются один или несколько из следующих детализирующих показателей оценки:

- общая цена исполненных участником закупки договоров;
- общее количество исполненных участником закупки договоров;
- наибольшая цена одного из исполненных участником закупки договоров;

Пунктом 26 Положения установлено, что оценка заявок по критерию оценки "квалификация участников закупки" осуществляется с учетом требований настоящего раздела в порядке, установленном пунктами 20 - 23 раздела IV настоящего Положения для оценки заявок по критерию оценки "характеристики объекта закупки".

Согласно пункту 20 Положения если значение характеристики объекта закупки, определенной количественным значением, находится в функциональной зависимости от значения количества присваиваемых баллов, значение количества баллов по детализирующему показателю, присваиваемых заявке, подлежащей в соответствии с Федеральным законом оценке по критерию оценки "характеристики объекта закупки" (БХ_i), рассчитывается по одной из следующих формул:

з) в случае, если лучшим является наибольшее значение характеристики объекта закупки и установлены предельное минимальное значение ($X_{\min}^{\text{пред}}$) характеристики объекта закупки и предельное максимальное значение ($X_{\max}^{\text{пред}}$) характеристики объекта закупки, - по формуле:

$$БХ_i = (X_i - X_{\min}^{\text{пред}}) \times \frac{100}{X_{\max}^{\text{пред}} - X_{\min}^{\text{пред}}}.$$

Приложением №5 к извещению об осуществлении закупки заказчиком установлен порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе.

По критерию «Квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов на праве собственности или ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации» заказчиком установлен показатель оценки – наличие у участников закупки опыта работы, связанного с предметом контракта, детализирующий показатель оценки – общая цена исполненных участником закупки договоров.

Значение количества баллов по детализирующему показателю, присваиваемых заявке, подлежащей в соответствии с Федеральным законом №44-ФЗ оценке по критерию оценки "квалификация участников закупки" (BX_i), рассчитывается по формуле:

$$BX_i = (X_i - X_{min}^{пред}) \times \frac{100}{X_{max}^{пред} - X_{min}^{пред}}$$

где:

$(X_{min}^{пред})$ - предельное минимальное значение, установленное заказчиком – 36 600 000 руб.;

$(X_{max}^{пред})$ - предельное максимальное значение, установленное заказчиком – 4 026 000 000,00 руб.;

X_i - значение, содержащееся в предложении участника закупки, заявка (часть заявки) которого подлежит в соответствии с Федеральным законом №44-ФЗ оценке по критерию оценки "квалификация участников закупки".

Согласно доводам заявителя, установленное заказчиком предельное максимальное значение детализирующего показателя «общая цена исполненных участником закупки договоров» 4 026 000 000,00 рублей превышает более чем в 21 раз размер начальной (максимальной) цены контракта по закупке. исполненных договоров (контрактов), принимаемого для оценки, является несоразмерным и несопоставимым с начальной (максимальной) ценой контракта и объемом работ, подлежащему выполнению в рамках исполнения заключаемого по итогам настоящей закупки государственного контракта, ограничивает возможность потенциальных участников закупки получить оценку по критерию «Квалификация участников закупки».

Согласно пояснениям заказчика, в силу части 2 статьи 31 Закона о контрактной системе в извещении о проведении открытого конкурса заказчиком установлено:

Требования в соответствии с позицией 18 раздела III приложения к ПП РФ от 29.12.2021г. № 2571:

Наличие у участника закупки следующего опыта выполнения работ: 1) опыт исполнения договора, предусматривающего выполнение работ по ремонту, содержанию автомобильной дороги; 2) опыт исполнения договора, предусматривающего выполнение работ по капитальному ремонту автомобильной дороги; 3) опыт исполнения договора строительного подряда, предусматривающего выполнение работ по строительству, реконструкции автомобильной дороги; 4) опыт выполнения участником закупки, являющимся застройщиком, работ по строительству, реконструкции автомобильной дороги.

Цена выполненных работ по договорам, предусмотренным пунктами 1, 2 или 3 настоящей графы настоящей позиции, цена выполненных работ, предусмотренных пунктом 4 настоящей графы настоящей позиции, должна составлять не менее 20 процентов начальной (максимальной) цены контракта, заключаемого по результатам определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Таким образом, участник закупки должен представить и подтвердить опыт работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту или содержанию автомобильной дороги с ценой выполненных работ не менее 20 процентов НМЦК, т.е. не менее 36 600 000,00 руб., что также составляет предельное минимальное значение, установленное заказчиком для подсчета количества баллов по детализирующему показателю «общая цена исполненных участником закупки договоров».

В соответствии с позицией заказчика, Положением не предусмотрены требования к порядку установления заказчиком предельного минимального значения и предельного максимального значения. Предельное минимальное значение и предельное максимальное значение установлено в соответствии с потребностью заказчика и позволяет определить лучшее значение характеристик объекта закупки, заказчику необходимо быть уверенным в том, что выполнение работ на объекте закупки будет осуществляться наиболее квалифицированным участником закупки.

Заказчик пояснил, что установленный заказчиком порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе не препятствуют участию в конкурсе, не создает преимущества конкретному лицу, отсутствие у участника закупки необходимого заказчику опыта работы не является основанием для отклонения его заявки от участия в конкурсе. Участник закупки, не набравший баллов по критерию «Квалификация участников закупки...», имеет возможность набрать большее количество баллов по критерию «Цена контракта» и стать победителем конкурса.

Вместе с тем, Комиссия Татарстанского УФАС России приходит к выводу, что установленный порядок оценки, а именно установленное заказчиком предельное максимальное значение ограничивает участников закупки, которые желают принять участие в конкурсе, однако не имеют заключенных (исполненных) контрактов на сумму в 4 026 000 000,00 руб. либо близкое к этой сумме значение для получения большего количества баллов при оценке заявок.

Действующим законодательством о контрактной системе действительно не установлено конкретных правил определения заказчиками размера предельного

минимального и максимального значений. При этом, Комиссия отмечает, что такой размер должен быть разумным, целесообразным и обоснованным.

Заказчиком установлено предельное минимальное значение цены исполненных участником закупки договоров в размере 20% от начальной (максимальной) цены контракта, а именно 36 600 000,00 руб., тогда как предельное максимальное значение заключенных (исполненных) договоров (контрактов) в 22 раза превышает НМЦК.

В рассматриваемом случае, потенциальный участник закупки может иметь в наличии соответствующий опыт выполнения работ, а именно заключенные (исполненные) контракты на оказание сопоставимых услуг на меньшую сумму, чем 4 026 000 000,00 рублей.

К примеру, участник закупки, который имеет опыт работ по исполненным государственным контрактам, сумма которых соответствует начальной (максимальной) цене контракта и составляет 183 000 000, 00 рублей. При оценке заявки по критерию «Квалификация участников закупки...» он получит всего 3,67 балла из возможных 40 баллов. В то же время, участник закупки, который имеет опыт работ по исполненным государственным контрактам, сумма которых равна предельному максимальному значению, установленному заказчиком, а именно 4 026 000 000, 00 рублей при оценке заявки по критерию «Квалификация участников закупки...» получит 40 баллов из возможных 40 баллов. Но при этом данное обстоятельство не свидетельствует о том, что первый участник не способен выполнить требуемые работы либо выполнить их менее качественно.

Установление предельного максимального значения в размере 4 026 000 000, 00 рублей в рассматриваемом случае является несоразмерным.

В целях применения Закона о контрактной системе, а также расширения возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений, под порядком оценки и сопоставления заявок следует понимать детальный алгоритм действий, подлежащих осуществлению со стороны закупочной комиссии в целях определения победителя проводимой закупки.

В этой связи, в извещении должны быть раскрыты сведения о порядке формирования и подачи заявок, разрешения вопроса об их соответствии и отклонения таких заявок, порядке определения победителя закупки (с указанием всех осуществляемых закупочной комиссией в этих целях действий, включая сведения о порядке присвоения заявкам балльных оценок в случае их сопоставления по набранным баллам), а также о порядке заключения контракта по результатам проведенной закупки.

Обратное неизбежно приведет к злоупотреблениям со стороны заказчиков, стремящихся, используя несовершенство действующего законодательства, заключить контракты именно с заранее определенными лицами.

Критерии начисления баллов, а также вес (ценность) в баллах каждой разновидности документов являются необходимыми для участников закупки,

поскольку их наличие не только соответствует принципам открытости и прозрачности закупок, в том числе при определении победителя, но и является стимулирующим фактором при подаче заявок, а также направлено на поддержание конкуренции, нивелирование споров и разногласий участников и организаторов закупок при подведении их итогов.

При этом в силу части 1 статьи 2 Закона о контрактной системе законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается, в том числе на положениях Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс).

В соответствии со статьями 69 и 72 Бюджетного кодекса закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд производятся за счет бюджетных ассигнований (расходы бюджетов), осуществление которых согласно статье 34 Бюджетного кодекса должно отвечать принципу эффективности - необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

С учетом названных положений бюджетного законодательства к числу основных принципов контрактной системы согласно статье 6, части 1 статьи 12 Закона о контрактной системе относятся принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и принцип эффективности осуществления закупки (эффективного использования источников финансирования).

Следовательно, закрепленный в статье 8 Закона о контрактной системе принцип обеспечения конкуренции (создания равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок), равно как и корреспондирующие этому принципу специальные положения Закона о контрактной системе, устанавливающие запрет на ограничение количества участников закупочных процедур (доступа к участию в этих процедурах), должны применяться таким образом, чтобы контрактная система способствовала удовлетворению государственных (муниципальных) нужд, обеспечивала экономность и результативность соответствующих бюджетных ассигнований и не приводила к созданию условий для длительного неудовлетворения государственных (муниципальных) нужд, ущемлению прав и законных интересов граждан - жителей соответствующих публично-правовых образований, в интересах которых осуществляются расходы бюджетов.

В настоящем случае рассмотрение заявок участников закупки не позволяет выявить лучшее условие исполнения контракта. Установленный заказчиком критерий оценки создает преимущественные условия для определенных участников закупки.

В рассматриваемом случае извещение содержит необъективный порядок оценки.

Таким образом, довод заявителя признан обоснованным.

Учитывая изложенное, действия заказчика по установлению ненадлежащего порядка оценки нарушают требования статьи 8, пункта 4 части 1 статьи 32, пункта 4 части 2 статьи 42 Закона о контрактной системе.

На основании вышеизложенного, руководствуясь пунктом 2 части 22 статьи 99, частью 8 статьи 106 Федерального закона от 05.04.2013г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу заявителя ИП Кукушкиной Ангелины Сергеевны (вх. №4145/ж от 21.04.2023г.) на действия заказчика ФКУ «Федеральное управление автомобильных дорог Волго-вятского региона Федерального дорожного агентства» при проведении закупки (открытый конкурс) №0311100007223000014 на предмет: «Расчистка полосы отвода федеральной автомобильной дороги Р-177 "Поветлужье" Нижний Новгород - Йошкар-Ола, Республика Марий Эл» обоснованной.

2. Признать заказчика ФКУ «Федеральное управление автомобильных дорог Волго-вятского региона Федерального дорожного агентства» нарушившим требования статьи 8, пункта 4 части 1 статьи 32, пункта 4 части 2 статьи 42 Федерального закона от 05.04.2013г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

3. Выдать заказчику ФКУ «Федеральное управление автомобильных дорог Волго-вятского региона Федерального дорожного агентства» предписание об устранении нарушений действующего законодательства.

4. Передать в установленном порядке материалы должностному лицу Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан для рассмотрения вопроса о необходимости возбуждения административного производства в отношении лиц, допустивших нарушение норм законодательства о контрактной системе.

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

Зам. Председателя Комиссии



В.Г. Казаков

Члены Комиссии



Л.Р. Гиниятуллина



М.А. Тимофеев

