

Аукционный Вестник

ВСЕРОССИЙСКИЙ ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЕЖЕНЕДЕЛЬНИК

www.auctionvestnik.ru

№ 287 (04.237) пятница, 15 апреля 2016 г.

СЕГОДНЯ В НОМЕРЕ

К вопросу о качестве товаров, работ, услуг, закупаемых по государственному (муниципальному) контракту – об этом Александр Удалихин

4 стр.

Профессия закупщик – об этом Екатерина Бараникова

5 стр.

Вопрос юристу

На вопросы из редакционной почты отвечает доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Ольга Беляева

6 стр.

Информационные сообщения о торгах

7-8 стр.

Закупки на 2016 год нужно начать до 30 сентября

Принять подлежащие исполнению в 2016 году бюджетные обязательства, которые связаны с поставкой товаров, выполнением работ или оказанием услуг, после 30 сентября получатели средств федерального бюджета смогут только в ограниченных случаях.

Чтобы принять обязательства после этой даты, до 5 октября заказчики должны будут представить в территориальные органы Казначейства России информацию:

- о планируемых закупках, извещения о которых размещены в единой информационной системе (приглашения направлены) до 30 сентября;
- об общей сумме закупок у единственного поставщика (по определенным основаниям), которые планируется провести после 30 сентября;
- о закупках, размер которых не больше 10% от суммы не использованных по состоянию на 30 сентября лимитов на осуществление закупок.

Кроме того, после 30 сентября принять бюджетные обязательства можно будет по закупкам, в отношении которых правительство или президент установит это право.

Документ: Постановление Правительства РФ от 04.04.2016 № 266. Вступает в силу по истечении семи дней после дня официального опубликования.

Приемка и оплата происходит периодически – каждый раз нужен отчет об исполнении контракта

По Закону № 44-ФЗ заказчик обязан составлять и размещать в единой информационной системе отчет об исполнении каждого этапа контракта. Минэкономразвития неоднократно указывало: к этапу приравнивается частичная оплата и приемка услуг на регулярной основе (например, ежемесячная оплата услуг связи).

Документ: Образец отчета об исполнении контракта. Путеводитель по контрактной системе в сфере закупок: как заполнить отчет об исполнении контракта.

Неправомерные порядки оценки и сопоставления заявок: практика контроля ФАС России



Толстобок Олег Николаевич, кандидат технических наук, эксперт по комплексному контролю государственных и общественных закупок

Известно, что при выявлении лучших условий выполнения договора на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг организатор закупки должен руководствоваться установленным в закупочной документации порядком оценки и сопоставления заявок. Автор статьи, анализируя практику обжалованных действий заказчика, делает вывод о том, что не у всех организаторов закупки установленные порядки оценки и сопоставления заявок участников закупок позволяют выявить лучшие условия исполнения договоров, что обуславливает применения мер административной ответственности со стороны ФАС России.

Напомним, что согласно пунктам 12, 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках (№ 223-ФЗ) в документации о закупке должны быть указаны критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке. В соответствии с частью 6 статьи 3 Закона № 223-ФЗ не допускается осуществлять оценку и сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о закупке. Критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, установленные заказчиком, применяются в равной степени ко всем участникам закупки, к предлагаемым ими товарам, работам, услугам, к условиям исполнения договора.

Однако, ряд заказчиков в нарушении требований Закона № 223-ФЗ не устанавливают критерии, а также порядок оценки и сопоставления заявок на участие в Конкурсе в закупочной документации. Как следует из решения ФАС России по делу № 223ФЗ-121/14 от 17.10.2014, в соответствии с пунктом 2.1 Положения о закупке под запросом предложений понимается способ закупки, при которой Заказчик по результатам рассмотрения предложений поставщиков на основании критериев и порядка оценки, установленных в тексте запроса предложений (предложения делать оферты), определяет поставщика, предложившего лучшие условия выполнения договора на поставку товаров, работ, услуг. Пунктом 13.6.1.1 Документации было установлено, что оценка заявок на участие в Запросе пред-

ложений осуществляется Закупочной комиссией и иными лицами (экспертами и специалистами), привлеченными Закупочной комиссией. Согласно пункту 3.6.1.6 Документации оценка заявок включает в себя отборочную стадию, которая предусматривает совершение совокупности действий, результатом которых является допуск, либо отклонение заявки на участие в Запросе предложений (пункт 3.6.2 Документации).

Из пункта 3.8.1 Документации следует, что по результатам оценочной стадии Закупочная комиссия принимает решение либо по определению лучшей заявки Запроса предложений, либо по завершению данной процедуры Запроса предложений без определения Участника, чья Заявка признана лучшей, и заключения Договора:

- в случае если Заявка какого-либо из участников полностью удовлетворит Закупочную комиссию и признается наилучшей, участник незамедлительно уведомляется о признании его заявки лучшей; процедура Запроса предложений на этом будет завершена;
- в случае если ни одна заявка не удовлетворит Закупочную комиссию полностью, комиссия вправе принять решение о прекращении процедуры запроса предложений.

Вместе с тем, в Документации не установлены критерии и порядок определения лучшей заявки из числа представленных на участие в Запросе предложений.

Таким образом, с позиции ФАС России не представляется возможным определить, по каким критериям производится оценка и сопоставление заявок на участие в Запросе предложений, что именно подлежит оценке, на основании чего заявка признается лучшей. Указанные действия Заказчика содержат признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 КоАП РФ. Кроме того, нарушение требований пункта 2.1 Положения о закупке является нарушением части 1 статьи 2 Закона о закупках.

Бесспорно, при установлении в документации о закупке заказчику следует руководствоваться положением о закупке. Применение критериев оценки не предусмотренных положением о закупке с позиции ФАС России является нарушением требования пункта 12, 13 части 10 статьи 4 Закона № 223-ФЗ и содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 КоАП РФ.

Так, в соответствии с частями 12, 13 пункта 10 статьи 4 в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе:

- критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке;
- порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

В решении ФАС России по делу № 223ФЗ-53/16 от 11.02.2016 отмечено, что в соответствии с протоколом рассмотрения конкурсных заявок, представленных для участия в Конкурсе от 25.01.2015 № 2030/ОК-РЖДС/15/2 Заявителю было отказано в допуске, в связи с несоответ-

ствием квалификационным требованиям, установленным пунктом 8.1.8.6. конкурсной документации, ввиду не предоставления документа, подтверждающего наличие системы менеджмента качества деятельности на предприятии по предмету конкурса, на основании пункта 7.8.3.1. конкурсной документации.

Пунктом 169 Положения о закупке установлены критерии оценки:

- 1) цена договора;
- 2) качественные, функциональные и экологические характеристики товаров, работ, услуг;
- 3) квалификация участников закупки;
- 4) расходы на эксплуатацию товаров;
- 5) стоимость жизненного цикла;
- 6) расходы на техническое обслуживание товаров;
- 7) сроки (периоды) поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг;
- 8) срок предоставления гарантии качества товаров, работ, услуг;
- 9) объем предоставления гарантии качества товаров, работ, услуг;
- 10) наличие системы менеджмента качества (оценка по этому критерию осуществляется в обязательном порядке в случае закупки продукции, подлежащей инспекционному и приемочному контролю);
- 11) отрицательный/положительный опыт поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для заказчика.

Подпунктом 4.1 пункта 4 Документации установлен критерий оценки «Право поставки, подтвержденное производителем». Однако, ФАС России установила, что Положением о закупке не предусмотрен данный критерий оценки. Таким образом, установление данного критерия оценки противоречит Положению о закупке и как было отмечено выше, является нарушением требования пункта 12, 13 части 10 статьи 4 Закона № 223-ФЗ и содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 КоАП РФ.

Нельзя не отметить, что помимо критериев оценки, сопоставления заявок в закупочной документации должен быть установлен и порядок оценки заявок участников закупок.

Для примера рассмотрим решение ФАС России по делу № 223ФЗ-124/14 от 24.10.2014, наглядно свидетельствующее о выявлении факта отсутствия порядка оценки в закупочной документации одного из заказчиков.

Пунктом 23 Положения о закупке установлено, что при разработке методики оценки заявок не допускается включение в нее параметров, допускающих возможность субъективной оценки заявок экспертами. Методика оценки должна содержать критерии оценки в соответствии с пунктом 67 Положения о закупке, при этом значение ценового критерия должно составлять не менее 50 процентов максимального количества баллов. Согласно пункту 67 Положения о закупке критерии оценки и порядок сопоставления заявок устанавливаются в зависимости от предмета закупки в конкурсной документации.

Пунктом 2.8.2 установлено, что при сопоставлении заявок и определении победителя Конкурса оцениваются:

- 1) цена договора;
- 2) квалификация участника;
- 3) наличие системы менеджмента качества.

Оценка заявок осуществляется на основании финансово-коммерческого предложения, иных документов, представленных в подтверждение соответствия квалификационным требованиям, требованиям технического задания (пункт 2.8.3 Документации).

В соответствии с пунктом 2.8.4 Документации при оценке конкурсных заявок по критерию «цена договора» сопоставляются предложения участников по цене без учета НДС. Оценка заявки осуществляется путем присвоения количества баллов, соответствующего условиям, изложенным в конкурсной заявке (пункт 2.8.5 Документации). Из пункта 2.8.6 Документации следует, что заявке, содержащей наилучшие условия, присваивается наибольшее количество баллов. Каждой заявке по мере уменьшения выгоды содержащихся в ней условий (количества баллов, присвоенных по итогам оценки) присваивается порядковый номер. Конкурсной заявке, в которой содержатся лучшие условия (присвоено наибольшее количество баллов), присваивается первый номер. В случае если в нескольких конкурсных заявках содержатся одинаковые условия (присвоено равное количество баллов по итогам оценки), меньший порядковый номер присваивается конкурсной заявке, которая поступила ранее других конкурсных заявок (пункт 2.8.7 Документации). Победителем признается участник, заявке которого присвоено наибольшее количество баллов по итогам оценки и, соответственно, первый порядковый номер (пункт 2.8.8 Документации).

На заседании Комиссии ФАС России в рамках рассмотрения Жалобы заказчиком представлена методика оценки конкурсных заявок участников Конкурса, утвержденная Вице-президентом ОАО «РЖД», председателем Конкурсной комиссии ОАО «РЖД» 29.07.2014. Вместе с тем, указанная методика не являлась неотъемлемой частью Документации и не размещена на официальном сайте. Таким образом, в нарушение пункта 13 части 10 статьи 4 Закона № 223-ФЗ, пунктов 23, 67 Положения о закупке Заказчиком в Документации не установлен порядок оценки и сопоставления заявок на участие в Конкурсе. Указанные действия Заказчика содержат признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение, которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 КоАП РФ.

Конечно же, действия заказчика в части не установления в документации о закупке порядка оценки и сопоставления будут считаться правомерными в случае, если положение о закупке содержит соответствующую оговорку. Рассмотрим для примера позицию ФАС России в отношении довода заявителя о том, что заказчиком в документации неправомерно не установлены критерии оценки и сопоставления заявок на участие в Аукционе. В соответствии с Извещением способ размещения закупки — открытый аукцион в электронной форме (по Положению ОАО «РЖД»). Пунктом 280 Положения о закупке установлено, что в аукционной документации не указываются критерии и порядок оценки аукционных заявок.

Согласно пункту 6.8.12 победителем аукциона признается участник, предложивший наиболее низкую цену договора (цену лота), или, если при проведении аукциона цена договора (цена лота) снижена до нуля и аукцион проводится на право заключить договор, наиболее высокую цену договора (цену лота).

Соответственно, довод Заявителя о том, что Заказчиком неправомерно не указаны в Документации критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, порядок оценки и сопоставления заявок

на участие в закупке не нашел своего подтверждения (см. решение ФАС России по делу № 223ФЗ-36/16 от 10.02.2016).

Отдельно следует отметить, что в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки. Установленный Заказчиком порядок оценки заявок должен позволять выявить лучшее условие выполнения договора. Однако, как показывает практика контроля, в ряде случаев, порядки оценок заявок не позволяют объективно выявлять лучшие условия исполнения договора, предлагаемые участниками закупок в своих заявках. Рассмотрим из практики контроля центрального аппарата ФАС России основные признаки необъективного порядка оценки и сопоставления заявок.

Порядок оценки не определяет алгоритм проставления баллов в диапазоне между минимальным и максимальными баллами

Согласно пункту 2.9.3.1 Документации оценка заявок на участие в Конкурсе производится в баллах, при этом для каждого критерия в зависимости от его значимости устанавливается весовой коэффициент для учета при расчете общей предпочтительности заявки. Кроме того, производится расчет рейтинга заявки по критерию стоимости. После окончания оценочной стадии производится расчет интегральной оценки общей предпочтительности заявок, в соответствии с которыми Конкурсная комиссия определяет итоговый ранжир Конкурсных заявок и победителя Конкурса (пункт 2.9.3.2 Документации). В соответствии с пунктом 2.9.3.3. Документации по неценовым критериям («Квалификация и надежность участника», «Техническое предложение»), по мнению эксперта, оценивается превышение над уровнем минимального соответствия.

По данным критериям оценка производится членами Конкурсной комиссии на основании документов заявки участника Конкурса, свидетельствующих о наличии опыта выполнения аналогичных услуг, сведения о квалификации планируемых к привлечению для выполнения услуг персонала и количества планируемого к привлечению свободного персонала, иных сведениях, полученных из открытых источников относительно деятельности и качества работы участника Конкурса. Оценка производится по шкале оценок в баллах от 0 до 5, отражающих мнение члена комиссии по оцениваемому критерию, с указанием обоснования каждой такой позиции.

Вместе с тем, как выявила ФАС России, установленный Заказчиком порядок оценки заявок не позволяет объективно выявить лучшее условие выполнения договора, поскольку не установлено, на основании каких именно иных сведений, полученных из открытых источников, производится оценка и сопоставления заявок на участие в Конкурсе, при каких квалификационных характеристиках участника Конкурса и характеристиках технического предложения участника Конкурса присваиваются максимальный балл по указанным критериям, не определен алгоритм проставления баллов в диапазоне между минимальным и максимальным баллами. Таким образом, в нарушение пункта 13 части 10 статьи 4 Закона № 223-ФЗ, Заказчиком в Документации не установлен порядок оценки и сопоставления заявок на участие в Конкурсе (см. решение ФАС России по делу № 223ФЗ-02/15 от 13.01.2015).

Порядок оценки не определяет выгоды того или иного предложения по неценовым критериям оценки и сопоставления

В соответствии с пунктом 23.8 Документации оценка и сопоставление

заявок на участие в конкурсе осуществляется с использованием рейтингового метода. Присвоение рейтинговых мест осуществляется по каждому критерию отдельно по мере убывания выгоды предложений. Первое рейтинговое место присваивается лучшему показателю по критерию, последнее — худшему. Максимальное количество рейтинговых мест равно количеству оцениваемых заявок на участие в конкурсе (лоте) (пункты 23.8.1, 23.8.2 Документации). Пунктом 7.16 Информационной карты установлено, что при оценке заявок применяются следующие критерии и их значимость:

Цена договора — 30%;

Качество работ, услуг (предложения по технологии выполнения работ, оказания услуг) — 25%;

Трудовые ресурсы (количество и квалификация) — 5%;

Объем финансовых ресурсов (ежегодная выручка за 2011, 2012 и 2013 годы) — 10%;

Опыт по вводу в эксплуатацию зданий дошкольного, начального общего и среднего (полного) общего образования за 2012, 2013 годы — 10%;

Стаж работы руководителя в строительных, проектных компаниях на руководящих должностях, не ниже главного инженера — 5%;

Степень внедрения действующей системы менеджмента качества (управления, обеспечения и контроля качества) — 5%;

Срок окончания строительства и ввода объекта в эксплуатацию — 10%.

Вместе с тем, как следует из решения ФАС России по делу № 223ФЗ-157/14 от 22.12.2014, установленный Заказчиком порядок оценки заявок не позволяет объективно выявить лучшее условие выполнения договора, поскольку не представляется возможным определить, каким образом Заказчик определяет выгоды того или иного предложения по неценовым критериям оценки и сопоставления заявок на участие в Конкурсе, при наличии каких именно, например, предложений по технологии выполнения работ, оказания услуг, трудовых, финансовых ресурсов, присваивается максимальный и минимальный баллы по указанным критериям. Таким образом, в нарушение пункта 13 части 10 статьи 4 Закона № 223-ФЗ в Документации не установлен порядок оценки и сопоставления заявок на участие в Конкурсе.

Порядок оценки не конкретизирует опыт конкретных видов работ и материально-технических ресурсов, обуславливающих присвоение максимальных и минимальных баллов

Пунктом 11.1 Документации установлено, что конкурсная комиссия оценивает конкурсные заявки в соответствии с порядком оценки и сопоставления предложений участников Конкурса (Приложение №5 к Документации). В соответствии с Приложением № 5 к Документации критерием оценки и сопоставления заявок на участие в Конкурсе является, в том числе опыт реализации аналогичных объектов (в том числе на территории г. Москвы) в качестве генподрядной организации за 2010-2014 гг.

Баллы по данному критерию присваиваются в следующем порядке:

«0 — баллов — неудовлетворительно (данные не были представлены, или менее 3-х объектов за 2010-2014г.г.);

1 — балл — удовлетворительно: в качестве генподрядчика более 3-х объектов за 2010-2014г.г.

2 — балла — хорошо: в качестве генподрядчика более 4 объектов за 2010-2014г.г.

3 — балла — отлично: имеется опыт в качестве генподрядчика более 5 объектов за 2010-2014г.г.».

В соответствии с Formой 4 Приложение №4 Документации «Форма коммерческого предложения Конкурсанта» участник Конкурса должен указать сведения о продолжитель-

ности (опыте) работ участника на рынке в качестве генерального подрядчика при строительстве / реконструкции зданий / помещений общественного назначения.

Также, как было установлено ФАС России в решении по делу № 223ФЗ-105/14 от 26.08.2014 критерием оценки и сопоставления заявок на участие в Конкурсе является техническое оснащение компании для проведения работ (Приложением № 5).

Баллы по данному критерию присваиваются в следующем порядке:

«0 — баллов — неудовлетворительно (данные не были представлены);

1 — балл — удовлетворительно: не более 3-х единиц техники;

2 — балла — хорошо: не более 4-х единиц техники;

3 — балла — отлично: 5 или более 5-ти единиц техники».

В соответствии с Formой 2 Приложение №4 Документации «Форма коммерческого предложения Конкурсанта» участник Конкурса должен указать сведения о материально-технической базе участника, а именно: сведения о машинах, механизмах и оборудовании, средствах измерения и контроля качества выполнения работ.

Вместе с тем, установленный Заказчиком порядок оценки заявок не позволяет выявить лучшее условие выполнения договора, поскольку не установлено, опыт работы на каких объектах признается Заказчиком как опыт реализации аналогичных объектов в качестве генподрядной организации, а также при наличии каких именно материально-технических ресурсов, присваивается максимальный и минимальный баллы по указанным критериям. Таким образом, с позиции ФАС России, в нарушение пункта 13 части 10 статьи 4 Закона № 223-ФЗ Заказчиком в Документации не установлен порядок оценки и сопоставления заявок на участие в Конкурсе.

В заключении хотелось бы обратить внимание на факты применения мер административной ответственности в случае выявления фактов нарушения Закона о закупках в части неправомерного установления (не установления) критериев, порядка оценки и сопоставления заявок участников закупок.

Как следует из постановления о наложении штрафа по делу об административном правонарушении ФАС № АК/097-15 от 02.06.2015 ООО «УСИО» (далее — Заказчик) проведен запрос предложений в неэлектронной форме на проведение регламентированной процедуры по выбору победителя на право заключения договора на выполнение строительно-монтажных работ по объекту: «Реконструкция аэродрома «Североморск-1».

В соответствии с пунктом 2.1 Положения о закупке под запросом предложений понимается способ закупки, при которой Заказчик по результатам рассмотрения предложений поставщиков на основании критериев и порядка оценки, установленных в тексте запроса предложений (предложения делать оферты), определяет поставщика, предложившего лучшие условия выполнения договора на поставку товаров, работ, услуг.

Согласно пунктам 12, 13 части 10 статьи 4 Закона № 223-ФЗ в документации о закупке должны быть указаны критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке. Пунктом 13.6.1.1 документации о Запросе предложений установлено, что оценка заявок на участие в Запросе предложений осуществляется Закупочной комиссией и иными лицами (экспертами и специалистами), привлеченными Закупочной комиссией.

Согласно пункту 3.6.1.6 документации о Запросе предложений оценка заявок включает в себя отборочную стадию, которая предусматривает совершение

совокупности действий, результатом которых является допуск либо отклонение заявки на участие в Запросе предложений (пункт 3.6.2 документации о Запросе предложений).

Из пункта 3.8.1 документации о Запросе предложений следует, что по результатам оценочной стадии Закупочная комиссия принимает решение либо по определению лучшей заявки Запроса предложений, либо по завершению данной процедуры Запроса предложений без определения Участника, чья Заявка признана лучшей, и заключения Договора:

- в случае если Заявка какого-либо из участников полностью удовлетворит Закупочную комиссию и признается наилучшей, участник незамедлительно уведомляется о признании его заявки луч-

шей; процедура Запроса предложений на этом будет завершена;

- в случае если ни одна заявка не удовлетворит Закупочную комиссию полностью, комиссия вправе принять решение о прекращении процедуры запроса предложений.

Вместе с тем, в документации о Запросе предложений не установлены критерии и порядок определения лучшей заявки из числа представленных на участие в Запросе предложений.

Таким образом, не представляется возможным определить, по каким критериям производится оценка и сопоставление заявок на участие в Запросе предложений, что именно подлежит оценке, на основании чего заявка признается лучшей. Соответственно, в нарушение пунктов 12, 13 части 10 статьи 4 Закона о

закупках, пункта 2.1 Положения о закупке Заказчиком в документации о Запросе предложений не установлены критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в Запросе предложений.

Согласно части 7 статьи 7.32.3 КоАП, за несоблюдение предусмотренных законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц требований к содержанию извещений о закупке товаров, работ, услуг и (или) документации о закупке товаров, работ, услуг, предусмотрена административная ответственность. Согласно материалам настоящего дела об административном правонарушении, ООО «УСИО» не установлен надлежащий порядок и критерии оценки и сопоставления заявок на участие в Запросе предложений.

Таким образом, в действиях юридического лица — ООО «УСИО», выразившихся в несоблюдение предусмотренных законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц требований к содержанию извещений о закупке товаров, работ, услуг и (или) документации о закупке товаров, работ, услуг, содержится состав административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 КоАП, что обусловило наложение на ООО «УСИО» штрафа в размере 10 000 рублей, а на виновное должностное лицо председателя Единой закупочной комиссии ООО «УСИО» <...> — в размере 3 000 рублей. ■