**Доклад заместителя руководителя Приморского УФАС России Ни Андрея Владимировича к Публичным обсуждениям от 14.10.2022**

Много лет ФАС России и крупные заказчики на различных площадках обсуждали проблему "профессиональных" жалобщиков, которые терроризировали заказчиков, подавая большое количество жалоб и затрудняя процедуру проведения закупок. Активно обсуждалось, каким образом можно с ними бороться. На практике встречались случаи, когда жалобщики использовали данные случайного предпринимателя, которые находили в Интернете. При этом такой жалобщик мог действовать анонимно и не приходить на процедуру рассмотрения, так как антимонопольный орган ее в любом случае принимал и рассматривал.

Теперь жалобы подаются исключительно посредством единой информационной системы, что значительно оптимизировало весь процесс.

*На что нужно обратить внимание при подаче жалобы в антимонопольный орган?*

При подаче жалобы следует обратить внимание на следующее: в случае установления требований в соответствии с частью 2.1 статьи 31 Закона №44-ФЗ, необходимо размещать номер реестровой записи в реестре контрактов, либо в реестре договоров, заключенных заказчиками, предусмотренных Федеральным законом N 223-ФЗ, в отношении контракта или договора, стоимость и срок исполненных обязательств по которым соответствуют требованиям указанной части и информация об исполнении которых в соответствии с указанным законом размещена в единой информационной системе.

Новелла подразумевает универсальную предквалификацию: теперь в закупках с ценой от 20 млн руб. могут участвовать только компании, имеющие опыт не менее 20% от цены контракта, то есть не менее 4 млн руб. Если цена контракта 50 млн руб., то участвовать могут компании, имеющие опыт закупок не менее 10 млн руб. Это нововведение обусловлено, с одной стороны, желанием, чтобы в закупках участвовали более квалифицированные поставщики, с другой стороны – борьбой с «профессиональными жалобщиками», цель которых – препятствовать проведению процедур в тех или иных, зачастую, корыстных целях.

В случае отсутствия указанной информации жалоба признается не соответствующей требованиям и заявителю отказывается в рассмотрении.

*Статистика:*

Статистика показывает, что количество подаваемых в антимонопольный орган жалоб, снижается. Так, за текущий период 2022 года в Приморское УФАС России было подано 367 жалоб, что значительно меньше, чем в 2021 году (611). Из них признаны обоснованными всего лишь 112 жалоб.

*Что делать, если пропущен срок для подачи жалобы?*

В случае, если срок пропущен, либо лицо не соответствует требованиям, установленным законом №44-ФЗ для подачи жалобы в порядке статьи 105 Закона №44-ФЗ, есть возможность подать обращение о проведении внеплановой проверки в порядке статьи 99 Закона №44-ФЗ.

Вместе с тем, стоит обратить внимание на то, что не все нарушения при проведении закупочной процедуры подпадают под контроль антимонопольного органа. Так, например, частью 8 статьи 99 Закона № 44-ФЗ ряд вопросов закреплен за органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, например, обоснование начальной максимальной цены контракта, порядок приема товара, выполненной работы.

Кроме того, хочется отметить, что после заключения контракта антимонопольный орган не имеет права выдавать предписание, что прямо закреплено Постановлением Правительства №1576.

***Нарушение и практика.***

*Практика в части установления требования к участникам по РНП в части одновременного требования в соответствии с ч. 1.1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ и пп. «б» п. 1 Постановления Правительства РФ № 2571.*

Согласно п. 12 ч. 1 ст. 42 Закона № 44-ФЗ заказчик размещает в единой информационной системе извещение об осуществлении закупки, содержащее требования, предъявляемые к участникам закупки в соответствии с ч. 1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ, требования, предъявляемые к участникам закупки в соответствии с частями 2 и 2.1 (при наличии таких требований) ст. 31 Закона № 44-ФЗ, и исчерпывающий перечень документов, подтверждающих соответствие участника закупки таким требованиям, а также требование, предъявляемое к участникам закупки в соответствии с ч. 1.1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ (при наличии такого требования).

В соответствии с ч. 1.1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ заказчик вправе установить требование об отсутствии в предусмотренном Законом 44-ФЗ реестре недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) информации об участнике закупки, в том числе о лицах, информация о которых содержится в заявке на участие в закупке в соответствии с п.п. «в» п. 1 ч. 1 ст. 43 Закона № 44-ФЗ, если Правительством Российской Федерации не установлено иное.

При этом пп. «б» п. 1 Постановления Правительства РФ от 29.12.2021 № 2571 установлено, что в случае если заказчиком не установлено требование, предусмотренное ч. 1.1 ст. 31 Закона о контрактной системе, заказчик обязан установить требование об отсутствии в предусмотренном Законом о контрактной системе реестре недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) информации об участнике закупки, в том числе о лицах, информация о которых содержится в заявке на участие в закупке в соответствии с пп. «в» п. 1 ч. 1 ст. 43 Закона о контрактной системе, включенной в такой реестр в связи с отказом от исполнения контракта по причине введения в отношении заказчика политических или экономических санкций иностранными государствами, совершающими недружественные действия в отношении Российской Федерации, граждан Российской Федерации или российских юридических лиц, и (или) введения иностранными государствами, государственными объединениями и (или) союзами и (или) государственными (межгосударственными) учреждениями иностранных государств или государственных объединений и (или) союзов мер ограничительного характера.

Согласно информации, содержащейся в информационном письме Министерства финансов Российской Федерации от 27.06.2022 № 24-01-09/61077 требование, предусмотренное пп. «б» п. 1 Постановления № 2571, с 1 июля 2022 года устанавливается заказчиком:

- при осуществлении любых закупок любых товаров, работ, услуг (то есть, не только при осуществлении закупок отдельных видов товаров, работ, услуг, содержащихся в приложении к Постановлению № 2571). Указанное требование устанавливается заказчиком в отношении закупок, извещения об осуществлении которых размещены в единой информационной системе в сфере закупок либо приглашения принять участие в которых направлены с 1 июля 2022 г., а также при заключении с 1 июля 2022 г. контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);

- в обязательном порядке, если заказчиком не реализовано право установить в соответствии с ч. 1.1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ более широкое требование об отсутствии информации об участниках закупки в реестре недобросовестных поставщиков, включенной в реестр по любым основаниям (а не только в связи с отказом поставщика (подрядчика, исполнителя) от исполнения контракта по причине введения в отношении заказчика санкций и (или) мер ограничительного характера). Если заказчиком такое право реализовано, то требование, предусмотренное пп. «б» п. 1 Постановления № 2571, заказчиком не устанавливается.

Таким образом, установление в извещении о проведении закупки одновременно требования в соответствии с ч. 1.1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ и пп. «б» п. 1 Постановления № 2571, является правом Заказчика и не противоречит законодательству о контрактной системе.

*Нарушения, связанные с наличием СРО.*

С 1 мая 2022 г. с 3 до 10 млн руб. увеличен размер обязательств по одному договору строительного подряда, работы по которому вправе выполнять подрядчик, не имеющий членства в СРО.

Нарушение: Заказчики устанавливают СРО в соответствии со старой редакцией Градостроительного кодекса РФ, т. е. если НМЦК превышает 3 млн.рубл., но меньше 10 млн. рубл.

Также является нарушением, если заказчики устанавливают сро при проведении текущего ремонта, хотя это противоречит самой диспозиции.

*Нарушения в части КТРУ.*

При закупке в рамках национального режима заказчиками указываются параметры товара не по КТРУ.

Правила использования КТРУ запрещают указывать характеристики товара не по каталогу в закупках радиоэлектроники в рамках нацрежима.

Несмотря на это, заказчики часто включают их в описание объекта закупки, например, когда приобретают медоборудование. Среди прочего они объясняют это так: если описать товар по каталогу, то исполнитель по контракту поставит товар, который не отвечает целям его использования.

Отсутствие необходимой Заказчику характеристики в позиции КТРУ, при ее фактическом соответствии объекту закупки, не может рассматриваться в качестве основания для неисполнения требований Постановления N 145.

Каталог товаров, работ и услуг создан для унификации предметов закупок, удалении избыточных требований, являющихся препятствием для формирования конкурентной среды на рынке предложения товаров и услуг. Каталог обеспечивает упрощение процедуры закупок, поскольку у заказчика отсутствует необходимость самостоятельно отбирать необходимые характеристики, отвечающие его требованиям, но так, чтобы не ограничить конкуренцию, поставщик же ориентируется на тот товар, работу, услугу, которая соответствует именно тем показателям, что внесены в Каталог. Все это в совокупности приводит к рациональному расходованию бюджетных средств, достижение поставленных результатов закупок, повышению уровня развития конкуренции на рынке, и как следствие, обеспечивает гарантированную реализацию региональных и национальных проектов.

Каталог постоянно дополняется, совершенствуется и уточняется уполномоченными на это государственными органами. Таким образом, законодатель идет по пути приведения описания всех объектов закупки в соответствие с положениями КТРУ. При этом, итогом такого процесса станет всеобъемлющий набор характеристик в КТРУ, удовлетворяющий потребностям всех заказчиков. Также необходимо учитывать специфику регулирования в области национального режима. Подпункт "а" п. 5 Правил использования КТРУ, установленный Постановлением Правительства Российской Федерации от 08.02.2017 г. N 145, целенаправленно запрещает дополнять характеристики товара, указанного в позиции КТРУ, в случае, если закупка осуществляется с применением особенностей национального режима (как в настоящем случае). Данное регулирование направлено на защиту внутреннего рынка Российской Федерации, развития национальной экономики, поддержки российских товаропроизводителей.

Вместе с тем, Заказчиком осуществляется закупка товара, в отношении которого в каталоге присутствует соответствующая позиция.

Следовательно, Заказчик обязан, в силу Закона, описать требуемый к поставке товар, в соответствии с характеристиками КТРУ.

*Не обосновали дополнительные характеристики товара или сделали это неубедительно*

Заказчики по общему правилу могут дополнить параметры товара из КТРУ характеристиками не из каталога. Расширение требований нужно обосновать.

Претензии может вызвать и неподробное обоснование без конкретных причин.

Так, мои коллеги сочли недостаточными общие фразы в техническом задании:

При обозрении технического задания, установлено, что заказчиком использованы следующие дополнительные характеристики с ненадлежащим обоснованием их использования, в частности:

- масса не более 8500 кг - обоснование "для обеспечения работы всех механизмов". Так, не представляется возможным определить, как масса экскаватора обеспечивает эффективность работы всех механизмов, в том числе каких механизмов. Такое же обоснование "для обеспечения работы всех механизмов" используется и для других позиций технического задания, в частности: число цилиндров, топливный бак (объем), тип КПП и др.

- тип двигателя дизельный с турбонадувом - обоснование "производственная необходимость". Так, не представляется возможность определить, в чем заключается необходимость, потребность заказчика. Такое же обоснование "производственная необходимость" используется и для других позиций технического задания, в частности: колесная формула, телескопическая рукоять, вилы перекидные (через ковш).

Таким образом, заказчиком в техническом задании установлено ненадлежащее обоснование использования дополнительных характеристик, непредусмотренных позицией КТРУ, которое не позволяет сделать вывод о том, для чего такие характеристики требуются заказчику.

***Ошибки в применении доптребований в соответствии с Постановлением Правительства № 2571***

*Заказчики указывали в извещении доптребования, но не детализировали их*:

- в извещении о закупке недостаточно просто предъявить доптребования к участникам. В нем нужно также указать:

- перечень документов для подтверждения опыта

«Согласно п. 17 ПП N 2571 при проведении конкурентных процедур по ремонту, содержанию автомобильной дороги, к участникам закупки устанавливаются дополнительные требования, подтверждающиеся наличием опыта исполнения участником закупки договора, предусматривающего наличие у участника закупки следующего опыта выполнения работ:

1)опыт исполнения договора строительного подряда, предусматривающего выполнение работ по строительству, реконструкции автомобильной дороги;

2) опыт исполнения договора, предусматривающего выполнение работ по капитальному ремонту автомобильной дороги;

3) опыт выполнения участником закупки, являющимся застройщиком, работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту автомобильной дороги.

При этом документами, подтверждающими соответствие участников закупки дополнительным требованиям, являются:

1) исполненный договор;

2) акт приемки объекта капитального строительства, а также акт (акты) выполненных работ, подтверждающий (подтверждающие) цену выполненных работ, если акт приемки объекта капитального строительства не содержит цену выполненных работ;

3) разрешение на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию (за исключением случаев, при которых такое разрешение не выдается в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности) или решение о технической готовности линейного объекта инфраструктуры к временной эксплуатации.

В случае наличия опыта, предусмотренного пунктом 2 графы "Дополнительные требования к участникам закупки" настоящей позиции:

1) исполненный договор;

2) акт выполненных работ, подтверждающий цену выполненных работ.

В случае наличия опыта, предусмотренного пунктом 3 графы "Дополнительные требования к участникам закупки" настоящей позиции:

1) раздел 11 "Смета на строительство объектов капитального строительства" проектной документации;

2) разрешение на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию или решение о технической готовности линейного объекта инфраструктуры к временной эксплуатации.

Вместе с тем, извещение в нарушение п. 12 ч. 1 ст. 42 Закона о контрактной системе не содержит исчерпывающий перечень документов, подтверждающих соответствие участника закупки таким требованиям.

При этом факт того, что указанные сведения направляются Заказчику Оператором ЭТП, не освобождает Заказчика, Уполномоченный орган от прямой обязанности включения в извещении такой информации, так как все участники закупки должны быть осведомлены о перечне документов, необходимых для участия в аукционе.»

*За какой период учитывают опыт и какие контракты (договоры) принимают для оценки:*

Заказчиком установлены дополнительные требования к участникам закупки. Вместе с тем, не установлено, что опытом исполнения договора, предусмотренным приложением в графе "Дополнительные требования к участникам закупки", считается с учетом положений настоящего пункта опыт исполнения участником закупки договора, предметом которого являются поставка одного или нескольких товаров, выполнение одной или нескольких работ, оказание одной или нескольких услуг, указанных в приложении в соответствующей позиции в графе "Дополнительные требования к участникам закупки", а также опытом исполнения договора, предусмотренным приложением в графе "Дополнительные требования к участникам закупки", считается такой опыт участника закупки за 5 лет до дня окончания срока подачи заявок на участие в закупке с учетом правопреемства (в случае наличия подтверждающего документа).

Также заказчиком не указано, что договором считается контракт, заключенный и исполненный в соответствии с Законом о контрактной системе, либо договор, заключенный и исполненный в соответствии с Федеральным законом "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц".

**Практика Приморского УФАС России.**

*Не применяли доптребования в сфере дорожной деятельности из-за особенностей объектов или работ.*

Контролеры считают, что доптребования в этой сфере нужны не только когда речь идет о самих дорогах, но и при закупке работ по устройству автобусных остановок

Приказом Минтранса России от 16.11.2012 N 402 утверждена Классификация работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог, которая предназначена для использования при планировании объемов дорожных работ, в том числе при их проектировании и формировании программ дорожных работ на краткосрочный и среднесрочный периоды.

К комплексу работ капитального ремонта по доведению параметров ремонтируемых участков автомобильной дороги и/или искусственных дорожных сооружений на них до значений, соответствующих ее фактической технической категории, без изменения границ полосы отвода, относятся работы по устройству недостающих остановочных и посадочных площадок и автопавильонов на автобусных остановках, тротуаров, туалетов, площадок для остановки или стоянки автомобилей с обустройством для отдыха участников движения, смотровыми ямами или эстакадами, с оборудованием знаками и ограждениями (подпункт "в" подпункта 4 пункта 4 приказа Минтранса России от 16.11.2012 N 402).

Следовательно, работы по устройству остановок относятся к капитальному ремонту автомобильных дорог.

*Заказчиками применяются не те доптребования*

В качестве примера закупка - капитального ремонта моста. В соответствии с извещением о проведении Конкурса Заказчиком установлены дополнительные требования к участникам закупки в соответствии с пунктом 17 приложения к Постановлению N 2571.

В свою очередь согласно доводам жалобы, Заявитель считает, что мост – это линейный объект, соответственно необходимо было применять п. 11 ПП2571

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 08.11.2007 N 257-ФЗ "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее - Закон об автомобильных дорогах):

- автомобильная дорога - объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств и включающий в себя земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги и расположенные на них или под ними конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы) и дорожные сооружения, являющиеся ее технологической частью, - защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных дорог.

- искусственные дорожные сооружения - сооружения, предназначенные для движения транспортных средств, пешеходов и прогона животных в местах пересечения автомобильных дорог иными автомобильными дорогами, водотоками, оврагами, в местах, которые являются препятствиями для такого движения, прогона (зимники, мосты, переправы по льду, путепроводы, трубопроводы, тоннели, эстакады, подобные сооружения).

Таким образом, мост, расположенный на автомобильной дороге - дорожное сооружение, являющееся технологической частью автомобильной дороги, следовательно, выполнение работ по его капитальному ремонту относится к работам по капитальному ремонту автомобильной дороги.

Кроме того, подпунктом 3 пункта 3 раздела II Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог, утвержденной приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 16.11.2012 N 402, к работам по капитальному ремонту автомобильных дорог относится выполнение работ по такому ремонту искусственных и защитных дорожных сооружений.

Таким образом, установление дополнительных требований к участникам закупки в соответствии с пунктом 17 приложения к Постановлению N 2571, не противоречат требованиям Закона о контрактной системе, а также Постановлению N 2571, в связи с чем довод Заявителя не нашел своего подтверждения.

Другой пример - электронный аукцион на выполнение работ по капитальному ремонту спортивной площадки школы.

Заказчик установил дополнительное требование в соответствии с пунктом 10 Постановления Правительства 2571 - Работы по капитальному ремонту объекта капитального строительства.

Общим критерием отнесения объектов к капитальным объектам является неразрывная связь с землей и невозможность перемещения объекта без нанесения несоразмерного ущерба его назначению.

Будучи плоскостными сооружениями, а не объектами капитального строительства, спортивные модули в каждом конкретном случае могут иметь практически любую конфигурацию, позволяющую «вписать» площадку в существующую озелененную территорию, сохранив взрослые деревья или кустарники.

Кроме того, согласно пункту 14.2 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации капитальный ремонт объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) - замена и (или) восстановление строительных конструкций объектов капитального строительства или элементов таких конструкций, за исключением несущих строительных конструкций, замена и (или) восстановление систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения объектов капитального строительства или их элементов, а также замена отдельных элементов несущих строительных конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановление указанных элементов.

Между тем, работы, закрепленные в пункте 14.2 статьи 1 Градостроительного кодекса ведомость объемов работ, смета не содержит.

Тем самым заказчиком допущено нарушение пункта 12 части 1 статьи 42 Закона № 44-ФЗ*.*

Пример по привокзальной площади (линейный объект, ремонт дороги, сооружение, благоустройство) – надо взаимодействовать с органами исполнительной власти.

**Доптребования установлены необоснованно**

Объект закупки - выполнение капитального ремонта, установку системы видеонаблюдения спальных корпусов.

 Целью проведения работ является создание системы охранного телевидения, позволяющей вести непрерывный визуальный контроль (круглосуточный мониторинг) с помощью цветных видеокамер с целью предотвращения, выявления и пресечения угроз и преступлений террористического характера, повышения надежности охраны объекта, обнаружения и предотвращения фактов совершения криминальных действий, оперативного просмотра видеоинформации об обстановке на территории объекта.

Требования к Участникам:

- членство в саморегулируемой организации в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

- дополнительные требования к участникам закупки в соответствии с позицией 10 приложения к ПП РФ от 29.12.2021 №2571 о наличии опыта исполнения договора, предусматривающего выполнение работ по капитальному ремонту объекта капитального строительства (за исключением линейного объекта).

ВЫВОД: предметом контракта являются работы по установке системы видеонаблюдения, а не работы по капитальному ремонту здания.

Допущенное заказчиком нарушение при описании объекта закупки, а именно отнесение работ по устройству системы видеонаблюдения к работам по капитальному ремонту здания повлекло нарушение Закона № 44-ФЗ в части установления требований к участникам закупки в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 31 Закона № 44-ФЗ (лицо, выполняющее работы, являющиеся объектом закупки, должно быть членом саморегулируемой организации в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства), а также установления дополнительных требований к участникам закупки».

Аналогичное нарушение Приморским УФАС России выявлено при проведении электронного аукциона на выполнение работ по капитальному ремонту автоматической пожарной сигнализации и системы оповещения о пожаре в здании школы.