

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-17023/2023 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

12.12.2023

г. Москва

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее – Комиссия) в составе:

рассмотрев жалобу ООО ЧОО «Охрана 24» (далее — Заявитель) на действия АО «Роскартография» (далее — Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, на право заключения договора на оказание охранных услуг по обеспечению комплекса мер, направленных на защиту материального имущества объектов, обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов (реестровый № 32313009247, далее — Закупка),

в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В адрес Московского УФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении Закупки.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам настоящей статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов либо в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон о закупках), за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно части 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные

интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам закупок обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном таким органом, действия (бездействие) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в их числе осуществление заказчиком закупки с нарушением требований настоящего Федерального закона и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в единой информационной системе положении о закупке такого заказчика.

Жалоба Заявителя отвечает требованиям пункта 1 части 10 статьи 3 Закона о Закупках.

Согласно доводам жалобы Заявитель выражает несогласие с положениями закупочной документации.

Заказчик с доводами жалобы не согласился и на заседании Комиссии представил письменные возражения, а также иные истребованные антимонопольным органом документы.

Проверив обоснованность доводов, приведенных в жалобе, в возражениях на нее и в выступлениях присутствовавших на заседании представителей участвующих в деле лиц, изучив материалы дела, Комиссией установлено следующее.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

В силу части 2 статьи 2 Закона о закупках положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках Заказчик при осуществлении закупочной процедуры должен руководствоваться принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Согласно части 9 статьи 3.2 Закона о закупках для осуществления конкурентной закупки заказчик разрабатывает и утверждает документацию о закупке (за исключением проведения запроса котировок в электронной форме), которая размещается в единой информационной системе вместе с извещением об осуществлении закупки и включает в себя сведения, предусмотренные в том числе частью 10 статьи 4 настоящего Федерального закона.

Пунктом 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках установлено, что документация о проведении конкурентной закупки должна содержать требования к безопасности, качеству, техническим характеристикам, функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, работы, услуги, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы, установленные заказчиком и предусмотренные техническими регламентами в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, документами, разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика. Если заказчиком в документации о закупке не используются установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, законодательством Российской Федерации о стандартизации требования к безопасности, качеству, техническим характеристикам, функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, работы, услуги, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы, в документации о закупке должно содержаться обоснование необходимости использования иных требований, связанных с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика.

В соответствии с пунктом 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках документация о проведении конкурентной закупки должна содержать требования к участникам такой закупки.

Заказчик осуществляет свою закупочную деятельность в соответствии с требованиями Положения о закупках товаров, работ, услуг АО «Роскартография», утвержденного решением Совета директоров АО «Роскартография» (протокол от 28.01.2022 № 11/2021-22) и размещенным в Единой информационной системе в сфере закупок (далее — ЕИС) 22.11.2023 г. (далее — Положение).

Извещение о проведении Закупки опубликовано на сайте ЕИС 27.11.2023.

Дата начала срока подачи заявок: 27.11.2023.

Дата и время окончания срока подачи заявок (по местному времени заказчика): 05.12.2023 09:00.

Согласно пункту 9 Извещения начальная (максимальная) цена Закупки составляет 15 334 000 (пятнадцать миллионов триста тридцать четыре тысячи) рублей 00 копеек, в том числе НДС (20%).

1) В соответствии с пунктом 1.6. Приложения № 1 к Информационной карте участники в составе заявки должны представить копию лицензии на негосударственную (частную) охранную деятельность с неотъемлемыми приложениями с указанием разрешенных видов охранных услуг (для частных охранных организаций).

Согласно позиции Заявителя указанное требование является неправомерным, так как информация о лицензии на негосударственную (частную) охранную деятельность содержится в реестре лицензий на осуществление частной

охранной деятельности Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

Относительно указанного довода жалобы Заказчик пояснил, что в силу пункта 1.9. Приложения № 1 к Информационной карте соответствие участника закупки указанным в документации о закупке требованиям законодательства Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся предметом закупки, если в соответствии с законодательством Российской Федерации информация и документы, подтверждающие такое соответствие, содержатся в открытых и общедоступных государственных реестрах, размещенных в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (с указанием адреса сайта или страницы сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на которых размещены эти информация и документы) не требуется.

Как пояснил Организатор торгов, согласно пункту 1.9. Приложения № 1 к Информационной карте у участников Закупки отсутствует обязанность представлять в составе заявки копию лицензии на негосударственную (частную) охранную деятельность.

Относительно указанного довода жалобы Комиссия отмечает следующее.

В силу подпункта 6 части 19.1 статьи 3.4 Закона о закупках в документации о конкурентной закупке заказчик вправе установить обязанность представления, в том числе копии документов, подтверждающих соответствие участника конкурентной закупки с участием субъектов малого и среднего предпринимательства требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся предметом закупки, за исключением случая, предусмотренного подпунктом «е» пункта 9 настоящей части, а именно: соответствие участника конкурентной закупки с участием субъектов малого и среднего предпринимательства указанным в документации о конкурентной закупке требованиям законодательства Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся предметом закупки, если в соответствии с законодательством Российской Федерации информация и документы, подтверждающие такое соответствие, содержатся в открытых и общедоступных государственных реестрах, размещенных в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (с указанием адреса сайта или страницы сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на которых размещены эти информация и документы).

В соответствии со статьей 21 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», Правилами ведения реестров лицензий на осуществление частной охранной деятельности и предоставление сведений из них, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 23.06.2021 № 498, Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации формирует в электронном виде в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» реестр лицензий на осуществление частной охранной деятельности, информация, содержащаяся в указанном реестре является открытой и общедоступной.

Таким образом, участникам в силу подпункта «е» пункта 9 части 19.1. статьи 3.4. Закона о закупках не требуется представлять в составе заявки лицензии на осуществление частной охранной деятельностью.

Учитывая, что пунктом 1.6. Приложения № 1 к Информационной карте прямо установлено требование о представлении в составе заявки копии лицензии на негосударственную (частную) охранную деятельность, при этом пунктом 1.9. Приложения № 1 к Информационной карте установлено, что участникам Закупки не требуется представлять в составе заявки указанный документ, Комиссия приходит к выводу, что Закупочная документация содержит в себе неоднозначные требования.

2) Также пунктом 1.13. Приложения № 1 к Информационной карте установлено требование к участникам Закупки о предоставлении в составе заявки информации о нахождении товара:

- в реестре промышленной продукции, произведенной на территории Российской Федерации, или в реестре промышленной продукции, произведенной на территории государства - члена Евразийского экономического союза, за исключением Российской Федерации, предусмотренные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2020 г. № 616 «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, а также промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства»;

- в едином реестре российской радиоэлектронной продукции, предусмотренного постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2019 г. № 878 «О мерах стимулирования производства радиоэлектронной продукции на территории Российской Федерации при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2016 г., № 925 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

Заявитель в своей жалобе указывает, что данное требование Закупочной документации является неправомерным, так как предметом Закупки является оказание охранных услуг, а не поставка товаров.

Относительно указанного довода жалобы Заказчик пояснил, что требование пункта 1.13. Приложения № 1 к Информационной карте не применяется к участникам настоящей Закупки.

Заказчик пояснил, что указанное требование является частью типовой документации и применяется только при проведении закупочных процедур на поставку товара.

Комиссия оценивает позицию Заказчика критически, так как в силу части 6 статьи 3 Закона о закупках заказчик определяет требования к участникам закупки в документации о конкурентной закупке в соответствии с положением о закупке. Не

допускается предъявлять к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора требования и осуществлять оценку и сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о закупке. Требования, предъявляемые к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора, 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.

Учитывая, что пункт 1.13. Приложения № 1 к Информационной карте прям закрепляет за участниками обязанность представления предоставлении в составе заявки информации о нахождении товара:

- в реестре промышленной продукции, произведенной на территории Российской Федерации, или в реестре промышленной продукции, произведенной на территории государства - члена Евразийского экономического союза, за исключением Российской Федерации, предусмотренные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2020 г. № 616 «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, а также промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства»;

- в едином реестре российской радиоэлектронной продукции, предусмотренного постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2019 г. № 878 «О мерах стимулирования производства радиоэлектронной продукции на территории Российской Федерации при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2016 г., № 925 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», при этом предметом Закупки является оказание услуг, Комиссия приходит к выводу, что указанное положения Закупочной документации также содержит в себе неоднозначное толкование.

3) Пунктом 3.1.3 Технического задания установлено, что исполнитель должен **иметь и использовать**:

- средства контроля несения дежурства по биометрическим данным сотрудниками охраны на объектах в режиме реального времени с предоставлением доступа Заказчику;

- технические средства контроля совершения обходов охранниками в режиме реального времени, просмотра результатов обходов в виде выполненных заданий и фотографий, контроля расписания обходов. Предоставить доступ заказчику к средствам контроля;

- технические средства автоматизации подачи, согласования и поиска заявок на въезд транспорта, посетителей, работ на объекте;

- технические средства контроля времени нахождения автотранспорта на объекте, автоматического ведения журнала въездов с полным сохранением истории.
Документально подтвердить;

- технические средства для автоматизации уведомления необходимых служб при выявлении проблем и происшествий на территории объекта.

Как пояснил Заявитель, указанное требование является неправомерным, так как предметом Закупки является оказание охранных услуг, в свою очередь, пункт 3.1.3 Технического задания обязывает исполнителя по договору проводить поставку товара, а также проводить монтажные работы по установке технических средств по автоматизации охранных услуг.

При этом Заявитель указывает, что для выполнения монтажных работ по установке технических средств по автоматизации охранных услуг необходимо обладать лицензией на монтаж, техническое обслуживание и ремонт средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений.

Также Заявитель указывает, что пункт 3.1.3 Технического задания вводит участников Закупки в заблуждение, так как Закупочная документация не содержит в полном объеме описания оказания услуг, в том числе: не указано какие именно технические средства и программное обеспечение должны использоваться исполнителем при оказании услуг; не указано в каком виде исполнителю необходимо предоставить доступ заказчику к средствам контроля, подключением рабочей станции заказчика или предоставление исполнителем рабочей станции; отсутствует указание какие именно «необходимые» службы должны получать уведомления с технических средств и в каком виде.

Заказчик на заседании Комиссии пояснил, что исполнителю при оказании услуг не требуется иметь и поставлять технические средства, указанные в пункте 3.1.3 Технического задания, так как указанные технические средства имеются в наличии у Заказчика.

Заказчик согласился, что пункт 3.1.3 Технического задания, что исполнителю необходимо **иметь** технические средства может вводить участников Закупки в заблуждение, и на вопрос Комиссии подчеркнул, что исполнитель при оказании услуг будет использовать технические средства, которые имеются у Заказчика.

При таких обстоятельствах Комиссия приходит к выводу, что пункт 3.1.3 Технического задания, что исполнителю при оказании услуг необходимо **иметь** технические средства вводит участников Закупки в заблуждение, так как услуги будут оказываться посредством технических средств Заказчика.

Учитывая изложенное, исполнителю также не требуется наличие лицензии на осуществление монтажа технических средств для автоматизации уведомления необходимых служб при выявлении проблем и происшествий на территории объекта.

Комиссия отмечает, что документация о проведении закупки, являющаяся, по своей сути, офертой, в соответствии с положениями которой впоследствии заключается договор, не должна содержать возможности ее множественного толкования.

Указанная документация должна содержать в себе четкие, исчерпывающие требования к претендентам, подающим заявки на право участия в торгах, что исключает возможность субъективного толкования указанных в заявках предложений заказчиком.

В этой связи представляется возможным сделать вывод о том, что, в целях исключения какого-либо субъективного правоусмотрения при разрешении вопроса о допуске той или иной заявки к участию в Закупке, а также недопустимости злоупотребления правом Заказчику надлежит максимально четко и конкретно сформулировать свои требования относительно формирования подаваемых на участие в закупке заявок. Наличие же в таких требованиях каких-либо разночтений, либо отсутствие в закупочной документации какого-либо требования исключает последующую возможность отклонения заявок со ссылкой на их несоответствие таким требованиям документации.

Названный правовой подход наиболее полно обеспечивает баланс частных и публичных интересов, на необходимость соблюдения которого указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29.03.2011 2-П, поскольку направлен на повышенную защиту участника торгов как более слабой стороны в указанных правоотношениях.

В свою очередь Комиссия отмечает, что при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки (пункт 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках).

Одной из целей Закона о закупках является удовлетворение потребностей заказчиков в удовлетворении нужд в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств (ч. 1 ст. 1 Закона о закупках).

Учитывая вышеизложенное Комиссия отмечает, что действия Заказчика, выразившиеся в ненадлежащем формировании Закупочной документации, не соответствуют требованиям пункту 2 части 1, части 6.1 статьи 3 Закона о закупках. Доказательств, свидетельствующих об объективной невозможности соблюдения Заказчиком вышеперечисленных норм закона о закупках, в материалы дела не представлено.

При таких обстоятельствах Комиссия признает вышеуказанные доводы жалобы обоснованными и выдает Заказчику обязательное для исполнения предписание о внесении изменений в Закупочную документацию с учетом настоящего решения.

4) Пунктом 5.5. Приложения № 11 к Положению Заказчика «Методика определения начальной (максимальной) цены договора (цены лота)» (далее — Методика) для расчета НМЦ запрещается использовать следующую ценовую информацию содержащуюся в документах, полученных заказчиком по его запросам, в отношении товаров, работ и услуг, не соответствующих требованиям, установленным заказчиком в части предмета закупки, сроков поставки, цены, оформления документа.

Заявитель полагает, что Заказчиком неверно проведен расчет НМЦ Закупки, так

как Закупочная документация не содержит порядка поставки и монтажа технических средств, определенных пунктом 3.1.3. Технического задания.

В свою очередь, Комиссией установлено, что в пункте 3.1.3. Технического задания ошибочно указано, что исполнителю необходимо иметь собственные технические средства для оказания услуг.

Комиссией установлено, что расчет НМЦ Закупки произведен методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), являющимися приоритетным в соответствии с п.п. 4.3. Методики, на основании стоимостной информации, содержащейся в предоставленных коммерческих предложениях.

Так, Заказчик запрашивал стоимость и условия оказания услуг, в соответствии с требованиями Технического задания, которое он прикладывал при направлении запросов.

Таким образом, в полученных коммерческих предложениях Заказчику были указана стоимость оказания услуг, в соответствии с требованиями Технического задания.

При таких обстоятельствах Комиссия приходит не усматривает в действиях Заказчика нарушение действующего законодательства, так как расчет НМЦ Закупки проведен в полном соответствии с требованиями Методики.

Заявитель как податель жалобы в антимонопольный орган и лицо, участвующее в деле, обязан вместе с жалобой представить соответствующие его позиции доказательства, подтверждающие или опровергающие оспариваемые обстоятельства.

Как следует из материалов дела, Заявителем такие документы приложены не были, обоснований и объективных доказательств наличия в действиях Заказчика нарушений действующего законодательства Российской Федерации в сфере закупок, помимо субъективной оценки таких действий, не представлено.

При этом границы антимонопольного контроля торгов оканчиваются при достижении баланса частных и публичных интересов, на необходимость соблюдения которого указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29.03.2011 № 2-П, а также стабильности публичных правоотношений. В то же самое время «баланс» означает равновесие и равноправие сторон в публичных правоотношениях, а не смещение вектора административной защиты в сторону одного из участников таких отношений без достаточных к тому оснований.

Обратное будет противоречить не только балансу частных и публичных интересов, но и принципам добросовестной реализации и защиты своих гражданских прав (п. 3 ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения (п. 4 ст. 1 ГК РФ) и злоупотребления правом (п. 1 ст. 10 ГК РФ).

При таких обстоятельствах Комиссия признает указанный довод жалобы Заявителя необоснованным.

Руководствуясь частью 20 статьи 18.1, пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО ЧОО «Охрана 24» (ИНН: 7710952423, ОГРН: 5137746124379) на действия АО «Роскартография» (ИНН: 7722787661, ОГРН: 1127747019234) при проведении Закупки необоснованной.
2. Установить в действиях Заказчика нарушение пункта 2 части 1 статьи 3, пункты 1, 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках.
3. Выдать Заказчику обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражном суде в течение трех месяцев со дня его принятия.