

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-4491/2024 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров
10.04.2024 г. Москва

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

рассмотрев жалобу ООО «СИСТЕМА» (далее — Заявитель) на действия АО «Почта России» (далее — Заказчик) при проведении ценового отбора в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по техническому обслуживанию помещений, инженерных систем, уборке и обслуживанию помещений Аппарата Управления АО «Почта России» (реестровый № 32413404721, закупочная процедура опубликована на официальном сайте <https://tender.lot-online.ru/etp/app/OfferCard/page?OfferCard.offerUUID=Scorebo19718ug0000osmjpr7md2h8s5o>, 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.

При этом в жалобе Заявителя содержатся ссылки на нарушение Заказчиком статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Жалоба, содержащая сведения о нарушении антимонопольного законодательства рассматривается по правилам главы 9 Закона о защите конкуренции.

Настоящее заседание Комиссии было проведено в рамках статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, при этом в части доводов о возможном нарушении статьи 17 Закона о защите конкуренции данная жалоба принята в работу в рамках статьи 44 Закона о защите конкуренции и ответ будет дан дополнительно.

Рассмотрение жалобы проводилось в дистанционном режиме посредством видеоконференцсвязи.

Инструкция по подключению и использованию системы TrueConf размещена на официальном сайте Московского УФАС России по ссылке: <https://moscow.fas.gov.ru/page/17962>.

Заявлений о невозможности подключения к сеансу, а также возражений

относительно рассмотрения жалобы посредством видеоконференцсвязи от Заявителя, которому направлялось уведомление о принятии жалобы к рассмотрению в Управление не поступало.

Согласно части 16 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, рассмотрение жалобы по существу осуществляется комиссией антимонопольного органа. Неявка лиц, надлежащим образом уведомленных (уведомленных посредством направления антимонопольным органом уведомления, предусмотренного частью 11 настоящей статьи) о времени и месте рассмотрения жалобы по существу, не является препятствием для такого рассмотрения.

Таким образом, учитывая, что указанное лицо надлежащим образом извещено о способе рассмотрения жалобы заблаговременно, Комиссия Московского УФАС считает возможным провести дистанционное рассмотрение жалобы в отсутствие представителя от Заявителя.

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 требованиями пункта 1 части 10 статьи 3 Закона о Закупках.

Согласно доводам жалобы Заказчиком неправомерно установлено требование к участникам Закупки о наличии опыта исполнения не менее 2 (двух) договоров на выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг, установленных Заказчиком в настоящей документации, стоимость исполненных обязательств по каждому из которых составляет не менее чем 20 (двадцать) процентов начальной (максимальной) цены договора, или опыт исполнения не менее 1 (одного) договора на выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг, стоимость исполненных обязательств по которому составляет не менее чем 50 (пятьдесят) процентов начальной (максимальной) цены договора.

Для целей данного требования учитывается исполнение за последние 5 (пять) лет, предшествующих дате окончания подачи заявок на участие в закупке, по договорам, заключенным с участником закупки в соответствии с Законом № 223-ФЗ и (или) Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», и (или) Законом № 44-ФЗ.

Одноименными работами, услугами признаются: техническое обслуживание помещений, инженерных систем и уборка помещений (площадь помещений, подлежащих техническому обслуживанию и уборке, должна составлять не менее 30 000 м² по одному объекту). Заказчик при рассмотрении договора на оказание одноименных работ, услуг руководствуется не только предметом договора, но и сведениями, содержащимися в нем.

Согласно позиции Заявителя, указанное требование является избыточным, так как для участия в Закупке не обязательно обладать договорами на техническое обслуживание помещений, инженерных систем и уборке помещений, площадь которых составляет не менее 30 000 кв. метров.

Также Заявитель указывает, что Заказчиком неправомерно установлено требование, что участник должен обладать договорами на оказание аналогичных услуг, заключенных в рамках Закона о закупках и Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе).

По мнению Заявителя, данное требование ограничивает участников, которые не оказывают услуги по договорам, заключенных в рамках Закона о закупках и Закона о контрактной системе.

Кроме того, Заявитель в своей жалобе отмечает, что участник, имеющий опыт работы по одному объекту площадью более 30 000 кв. метров будет допущен до участия в Закупке, когда как участник, обладающий опытом работы на объектах большей суммарной площадью, при этом не имеющим опыта работы по одному объекту площадью более 30 000 кв. метров не будет иметь возможности принять участие в Закупке.

Также Заявитель в своей жалобе указывает, что Заказчиком неправомерно объединены в один лот работы по техническому обслуживанию помещений и работы по уборке помещений.

По мнению Заявителя, указанные виды работ не взаимосвязаны, в связи с чем, не

могут быть объединены в один лот.

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

Согласно позиции Заказчика оспариваемые требования к участникам Закупки установлены с целью определения участников, имеющих компетенцию для оказания услуг по договору.

Требование о наличии договоров, заключенных в рамках Закона о закупках и Закона о контрактной системы установлено с целью предотвращения предоставления в составе заявок недостоверных сведений в части опыта оказания услуг.

Так, договоры, заключенные в рамках Закона о закупках и Закона о контрактной системы могут быть проверены на достоверность посредством официального сайта Единой информационной системы в сфере закупок (далее — ЕИС).

Требование, что площадь убираемой территории по договорам на оказание аналогичных услуг должна быть не менее 30 000 кв. метров установлено с учетом площади территории, на которой будут оказываться услуги по договору, заключенному по результатам оспариваемой Закупки.

Также Заказчик пояснил, что им проводится Закупка по техническому обслуживанию помещений, инженерных систем и уборке помещений с целью эффективного исполнения договора, заключаемого по результатам Закупки.

Так, по мнению Заказчика, исполнитель который в состоянии оказывать услуги по обслуживанию помещений, инженерных систем и уборке помещений может более качественно оказать услуги по заключаемому договору.

Кроме того, Заказчик указывает, что данные виды работ являются взаимосвязанными и правомерно объединены в единый лот.

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.

Заказчик осуществляет свою закупочную деятельность в соответствии с требованиями Положения о закупке товаров, работ, услуг для нужд АО «Почта России», утвержденного советом директоров АО «Почта России» (протокол от 07.08.2023 № 12-2023) (далее — Положение).

Извещение о проведении Закупки опубликовано на сайте оператора торговой площадки АО «РАД» 21.03.2024.

Дата начала срока подачи заявок: 21.03.2024.

Дата окончания срока подачи заявок: 05.04.2024.

Дата рассмотрения заявок: 12.04.2024.

Подведение итогов Закупки: 25.04.2024.

Пунктом 3.1 Информационной карты установлено требование о наличии у участника ценового отбора опыта исполнения не менее 2 (двух) договоров на выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг, установленных Заказчиком в настоящей документации, стоимость исполненных обязательств по каждому из которых составляет не менее чем 20 (двадцать) процентов начальной (максимальной) цены договора, или опыт исполнения не менее 1 (одного) договора на выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг, стоимость исполненных обязательств по которому составляет не менее чем 50 (пятьдесят) процентов начальной (максимальной) цены договора.

Для целей данного требования учитывается исполнение за последние 5 (пять) лет, предшествующих дате окончания подачи заявок на участие в закупке, по договорам, заключенным с участником закупки в соответствии с Законом № 223-ФЗ и (или) Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», и (или) Законом № 44-ФЗ.

Одноименными работами, услугами признаются: техническое обслуживание помещений, инженерных систем и уборка помещений (площадь помещений, подлежащих техническому обслуживанию и уборке, должна составлять не менее 30 000 м² по одному объекту). Заказчик при рассмотрении договора на оказание одноименных работ, услуг руководствуется не только предметом договора, но и сведениями, содержащимися в нем.

Соответствие участника перечисленным требованиям подтверждается путем

предоставления информации и документов в соответствии с пунктом 3.4.2 Информационной карты.

В силу части 1 статьи 1 Закона о закупках одной из целей Закона о закупках является удовлетворение потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и надежности.

Закон о закупках не определяет порядок закупки товаров, работ, услуг, а устанавливает обязанность заказчиков разработать и утвердить Положение о закупках - документ, регламентирующий закупочную деятельность заказчика и содержащий требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (способы закупки) и условия их применения, а также порядок заключения и исполнения договоров.

Из смысла требований части 1 статьи 2 Закона о закупках следует, что при установлении требований в документации заказчики руководствуются собственным Положением о закупках и самостоятельно устанавливают требования к участникам, которые не должны противоречить требованиям Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Закону о закупках, другим федеральным законам и иным нормативных правовых актов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 32 Обзора судебной практики Верховного суда Российской Федерации № 3, утвержденного Президиумом Верховного суда Российской Федерации 10.11.2021 Законом о закупках заказчик предоставлено право сформировать свою систему закупок в зависимости от особенностей осуществления деятельности, установив при необходимости дополнительные требования к участникам закупки, направленные в первую очередь на выявление в результате закупочных процедур лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, удовлетворения потребности заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности.

При этом, уменьшение числа участников закупки в результате предъявления к ним требований само по себе не является нарушением принципа равноправия, если такие требования предоставляют заказчику дополнительные гарантии выполнения победителем закупки своих обязательств и не направлены на установление преимуществ отдельным лицам либо на необоснованное ограничение конкуренции.

Приведенные правовые позиции, позволяя определить круг правомерных действий заказчика при установлении в документации о закупке, проводимой по правилам Закона о закупках, требований к участникам, отличающихся достаточной степенью строгости, указывают также на обстоятельства, наличие которых является индикатором нарушения принципов, предусмотренных пунктом 1 части 1 статьи 3 Закона о закупках, и которые подлежат выяснению антимонопольным органом в целях выявления в действиях заказчика данного нарушения. Такие обстоятельства подразумевают фактическое, а не мнимое предоставление преимущественных условий участия в закупке для отдельных хозяйствующих субъектов, ограничение возможности участия наибольшего числа конкурентов в целях обеспечения победы в закупке данных хозяйствующих субъектов.

Направленные на обеспечение потребностей отдельных видов юридических лиц в товарах, работах и услугах отношения, регулируемые Законом о закупках, имеют целью повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг.

Целесообразность введения повышенных требований к участникам, включая требования к опыту и квалификации, не может выступать в качестве самостоятельного предмета оценки в отрыве от названных выше обстоятельств, если только антимонопольным органом не будет доказано, что в конкретном случае цели обеспечения неравноправного участия хозяйствующих субъектов в закупке превалировали над целями эффективной хозяйственной деятельности заказчика.

Заявителем на заседание Комиссии не представлено доказательств, что оспариваемые требования к опыту оказания аналогичных услуг, а также объединение в единый лот услуг по уборке и техническому обслуживанию помещений привели к предоставлению преимущества конкретному участнику.

Принцип равноправия, в силу пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, предполагает недопустимость предъявления различных требований к участникам закупки, находящимся в одинаковом положении, в отсутствие к тому причин объективного и разумного характера.

Сама по себе невозможность участия в закупке отдельных хозяйствующих субъектов, не отвечающих предъявленным Заказчиком требованиям, также не означает, что действия Заказчика повлекли необоснованное ограничение конкуренции.

Таким образом, поскольку требования, установленные заказчиком в целях исключения риска неисполнения договора, в равной мере относятся ко всем хозяйствующим субъектам, имеющим намерение принять участие в закупке, не приводят к нарушению антимонопольных запретов, то нарушения положений Закона о закупках отсутствуют.

Заказчик формирует Закупочную документацию в соответствии с собственными потребностями, устанавливая наиболее подходящие для него требования к порядку выполнения работ, при условии, что такие требования не приводят к ограничению конкуренции.

В этой связи Комиссия отмечает, что спорные требования предъявлены на основании потребности Заказчика, в свою очередь, Заказчик проводит закупочную процедуру в целях получения конечного результата в том виде, качестве, порядке и объеме, на который он обоснованно рассчитывал.

При этом отсутствие у хозяйствующего субъекта необходимых условий для участия в Закупке не является доказательством, подтверждающим, что требования Заказчика привели к ограничению конкуренции. Каждый хозяйствующий субъект самостоятельно принимает решение об участии в закупочной процедуре, действия каждого из них влияют на результаты закупки, победителем которого определяется лучший из участников, то есть наиболее конкурентоспособный.

При этом, Комиссия отмечает, что на участие в Закупке было подано 5 заявок, что

свидетельствует, что установленные требования о наличии опыта, а также объединение в единый лот оказание услуг по уборке и техническому обслуживанию помещений, не повлекли ограничение круга участников, в свою очередь, Заявителем доказательств обратного не представлено.

Кроме того, в силу пункта 1.4.1 Закупочной документации участником закупки может быть любое юридическое лицо или несколько юридических лиц, выступающих на стороне одного участника закупки, независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением юридического лица, являющегося иностранным агентом в соответствии с Федеральным законом от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», либо любое физическое лицо или несколько физических лиц, выступающих на стороне одного участника закупки, в том числе индивидуальный предприниматель или несколько индивидуальных предпринимателей, выступающих на стороне одного участника закупки, за исключением физического лица, являющегося иностранным агентом в соответствии с Федеральным законом от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием, которые соответствуют требованиям, установленным Заказчиком в документации о закупке в соответствии с Положением о закупке.

Таким образом, Закупочная документация предусматривает возможность принимать участие в Закупке в составе коллективного участника, что позволяет хозяйствующим субъектам без наличия необходимого опыта принять участие в Закупке.

При этом положения Закона о закупках не устанавливают препятствий, при наличии соответствующей потребности Заказчика, включать в один лот товары, работы, услуги, которые технологически и функционально связаны между собой.

Доказательства отсутствия технологической и функциональной связи между запрашиваемыми Заказчиком видами услуг и работ Заявитель не предоставил.

Кроме того, Закупочной документацией предусмотрена возможность привлечения исполнителя при оказании услуг по договору.

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).

С учетом изложенного, на основе всестороннего исследования, оценки фактических обстоятельств и доказательств по делу в их совокупности и взаимосвязи Комиссия приходит к выводу о необоснованности жалобы Заявителя.

На основании изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «СИСТЕМА» (ИНН: 9721083465, ОГРН: 1197746423269) на действия АО «Почта России» (ИНН: 7724490000, ОГРН: 1197746000000) при проведении Закупки необоснованной.
2. Снять ограничения, наложенные письмом Московского УФАС России от 06.04.2023 № НП/15030/23.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия.