

о признании жалобы необоснованной

30.09.2016

г. Омск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Омской области (далее - Омское УФАС России) по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее - Комиссия) в составе:

<...> – заместителя руководителя управления, председателя Комиссии;

<...> – ведущего специалиста-эксперта отдела контроля органов власти, члена Комиссии;

<...> – ведущего специалиста-эксперта отдела контроля органов власти, члена Комиссии;

<...> – специалиста-эксперта отдела контроля органов власти, члена Комиссии;

в отсутствие <...> – ведущего специалиста-эксперта отдела контроля органов власти, члена Комиссии;

<...> – начальника отдела контроля органов власти, члена Комиссии,

рассмотрев в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), жалобу общества с ограниченной ответственностью «Инфра-консалтинг» (далее – ООО «Инфра-консалтинг», Общество, Заявитель) на действия Федерального государственного унитарного предприятия «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации» (далее – ФГУП «Госкорпорация по ОрВД», Заказчик, Ответчик) при проведении запроса цен в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по комплексной уборке помещений Омского ЦОВД филиала «ЗапСибавиационная» ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» (извещение № 31604022031 размещено на сайте <http://zakupki.gov.ru> в сети «Интернет») (далее – Запрос цен, Закупка),

при участии представителя Заявителя – <...> (доверенность от 20.09.2016, личность удостоверена паспортом);

представителя Ответчика – <...> (доверенность от 17.08.2016 № 01-22-127, личность удостоверена паспортом),

УСТАНОВИЛА:

1. В Омское УФАС России поступила жалоба ООО «Инфра-консалтинг» на действия ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» при проведении Запроса цен (вх. Омского УФАС России № 7174 от 21.09.2016).

Заявитель считает, что содержание документации о Закупке № 2016-24-04-34,

утвержденной временно исполняющим обязанности директора филиала «Аэронавигация Западной Сибири» ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» от 23.08.2016 (далее – закупочная документация), противоречит нормам Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках), а разъяснения закупочной документации не отвечают на поставленные вопросы и, как следствие, не позволяют Обществу участвовать в Закупке.

Так, в закупочной документации содержатся требования и условия, противоречащие статье 3 Закона о закупках, и усматривается необоснованное ограничение числа участников Закупки, так как указываются конкретные требования в части оплаты труда, нарушающие трудовое законодательство, а именно:

- В пункте 15 раздела 2 закупочной документации указано, что наименование поставляемых товаров, их количественные и технические характеристики в настоящей закупочной документации и в предложении участника Закупки должны совпадать. В пункте 5 Приложения № 1 Технических требований к закупочной документации (далее – Приложение № 1) указаны конкретные требования к расходным материалам и средствам гигиены.

Заявитель указывает, что ссылка на конкретные требования к марке товара и производителю, без уточнения возможности поставить «эквивалент» при отсутствии уникальности указанных материалов и того, что расходные материалы и средства гигиены не являются предметом Закупки, ничем не обусловлена.

- В пункте 4 Приложения № 1 указан график работ и количество сотрудников, при этом отсутствует ссылка на нормативно-правовой акт, ГОСТ, регламентирующий указанное количество сотрудников для обеспечения названного объема работ.

- Согласно пункту 7 Приложения № 1 исполнитель обязан обеспечить оказание услуг своими силами, инструментами, приспособлениями, моющими средствами и расходными материалами, согласованными с Заказчиком.

Заявитель полагает, что по требованиям Заказчика к количеству персонала, наименованию и количеству моющих средств, инвентаря, указанным в конкурсной документации, заявленная Заказчиком стоимость контракта не может покрыть прямые затраты исполнителя. Информация о возможности исполнителя при уборке использовать эквивалент моющих средств, инвентаря, имеющих гигиенические сертификаты и паспорта безопасности, а также согласовать с Заказчиком иное количество персонала, не указана.

На заседании Комиссии представитель Заявителя пояснила, что не может принять участие в Закупке, так как поставленные Заказчиком условия о конкретном наименовании товара (например, моющая жидкость для полов и стен Mr. Proper «Горный ручей и прохлада», чудо-паста Dr. Beckmann 3 в 1, чистящее средство «Туалетный утенок» 5 в 1 Гигиена и белизна «Лесной», указанные в пункте 5 Приложения № 1) создают необоснованные ограничения конкуренции по отношению к участникам Закупки.

Заявитель полагает, что закупочная документация противоречит статье 3 Закона о закупках, в соответствии с которой при покупке товаров, работ, услуг заказчики

руководствуются следующими принципами:

1. информационная открытость закупки;
2. равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

ООО «Инфра-консалтинг» просит признать жалобу обоснованной и выдать предписание Заказчику об устранении нарушений в части указания на конкретные наименования товаров, которые установлены в Приложении № 1, в части указания на количество сотрудников, не регламентированное нормами трудового законодательства.

2. В соответствии с уведомлением Омского УФАС России от 22.09.2016 № 05-6555 ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» представлены надлежащим образом заверенные копии запрашиваемых документов, а также возражения на жалобу, согласно которым Заказчик с доводами жалобы не согласился и пояснил следующее.

Согласно части 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом о закупках, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными правовыми актами, регламентирующими правила закупки.

В соответствии с частью 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются следующими принципами:

- 1) информационная открытость закупки;
- 2) равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки;
- 3) целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика;
- 4) отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

На основании части 6 статьи 3 Закона о закупках 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.

В документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе установленные заказчиком 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 (часть 10 статьи 4 Закона о закупках).

Из положений указанной статьи следует, что потребности Заказчика являются определяющим фактором при установлении им соответствующих требований.

Возможность указания в закупочной документации конкретных требований к расходным материалам и средствам гигиены, в том числе к товарному знаку, месту изготовления товара, производителю товара, определенным техническим требованиям, не нарушает запретов, предусмотренных Законом о закупках, и направлена на определение потребностей Заказчика и выявление участника Закупки в наилучшей степени отвечающего требованиям Заказчика, что не запрещается Законом о закупке.

Таким образом, при проведении Закупки Заказчик должен указывать в закупочной документации сведения, определенные положением о закупке.

Согласно пункту 6 статьи 9 Положения о закупках товаров, работ, услуг ФГУП «Госкорпорация по ОрВД», утвержденного Приказом ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» от 25.04.2016 № 240 (далее - Положение о закупке), закупочная документация должна содержать требования к качеству, техническим характеристикам товара, работы, услуги, к их безопасности, к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы и иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям Заказчика. Ограничений на возможность указания товарных знаков или производителей закупаемого товара в Положении о закупке не установлено.

Учитывая изложенное, установление Заказчиком в закупочной документации требований, в том числе, конкретной торговой марки закупаемых товаров является правом Заказчика.

Кроме того, сам по себе факт установления определенных конкретных требований к расходным материалам и средствам гигиены не свидетельствует об ограничении количества участников Закупки.

Отмеченные Заявителем расходные материалы, такие как моющая жидкость для полов и стен Mr. Proper «Горный ручей и прохлада», чудо-паста Dr. Beckmann 3 в 1, чистящее средство «Туалетный утенок» 5 в 1 Гигиена и белизна «Лесной», также не являются уникальными, их можно приобрести у неограниченного числа

поставщиков. Отсутствие у Заявителя возможности принятия участия в Закупке в связи с невозможностью приобретения вышеперечисленных расходных материалов не свидетельствует о нарушении ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» прав Заявителя, а также не ограничивает число участников Закупки.

Необходимость указания на конкретный товарный знак и характеристики расходных материалов обусловлена опытом закупки Заказчиком аналогичных услуг, а именно:

- использование иных чистящих и моющих средств может негативно отразиться на состоянии здоровья работников Заказчика, поскольку некоторые из средств обладают едким запахом и могут вызвать аллергию, слезоточивость глаз, раздражение дыхательных путей, слизистой оболочки носа. Указанные осложнения могут повлиять на выполнение работниками Заказчика своих трудовых функций, в том числе и на диспетчеров, в чьи обязанности входит управление движением воздушных судов;

- не указание конкретных расходных материалов в технических требованиях закупочной документации на Закупку аналогичных услуг в другом структурном подразделении Заказчика привело к использованию исполнителем по договору вместо средства по обработке туалетных комнат средства для дезинфекции животноводческих комплексов (акт о нарушении условий договора от 26.04.2016).

Таким образом, указание на товарный знак и характеристики расходных материалов, обусловлено необходимостью обеспечения безопасных условий труда работникам Заказчика, обязанность соблюдения которых возложена статьей 21, 56, 212 Трудового кодекса Российской Федерации на работодателя - ФГУП «Госкорпорация по ОрВД».

Заявитель в жалобе ссылается на ограничение конкуренции путем установления Заказчиком в пункте 4 Приложения № 1 графика работ и количество сотрудников, направляемого для оказания услуг на объекте, при этом отсутствует ссылка на нормативно-правовой акт, ГОСТ, регламентирующий указанное количество сотрудников для обеспечения названного объема работ.

ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» считает эти доводы необоснованными по следующим основаниям.

Заказчиком был составлен соответствующий график работ и произведен расчет количества персонала, привлекаемого к уборке. По мнению Ответчика, количество персонала определено заказчиком согласно Постановлению Госкомтруда СССР от 29.12.1990 № 469 «Об утверждении нормативов времени на уборку служебных и культурно-бытовых помещений», исходя из потребностей Заказчика. При предъявлении требований к численности лиц, которые будут производить уборку, Ответчик учитывал отдаленность объектов подлежащих уборке (некоторые объекты расположены в радиусе 30 км); особенности доставки персонала на отдаленные объекты; количество технических средств, аппаратуры, соединительных кабелей и прочего оборудования, расположенного на объектах, специфику своей деятельности - организацию движения воздушных судов и радиотехническое обеспечение полетов, которые осуществляются в круглосуточном, непрерывном процессе. График уборки был составлен таким образом, чтобы уборка помещений в залах, в которых осуществляется управление

движением воздушных судов, происходила в период наименьшей интенсивности полетов и выполнялась оперативно, так как работа диспетчера требует особого внимания и концентрации.

Учитывая указанные обстоятельства, меньшее количество персонала и иной график производства работ будет препятствовать Заказчику в выполнении своей производственной функции.

ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» при осуществлении закупок должно руководствоваться принципом целевого и экономически эффективного расходования денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализации мер, направленных на сокращение издержек Заказчика. Учитывая, что на момент окончания подачи заявок (27.09.2016 08:00 часов) на участие в Закупке подано четыре заявки, что говорит о том, что организации, подавшие заявки на участие в процедуре Закупки и тем самым выразившие согласие заключить договор на условиях, предусмотренных Документацией о закупке, считают, что стоимость договора позволит им выполнить принятые на себя обязательства в полном объеме. Указанное обстоятельство свидетельствует о том, что начальная (максимальная) цена договора позволяет выполнить обязательства по уборке помещений в объеме, определенном Заказчиком. Соответственно, подтверждает и то, что Заказчик следует принципу целевого и экономически эффективного расходования денежных средств. Таким образом, довод Заявителя, что заявленная стоимость контракта не может покрыть прямые затраты исполнителя можно считать несостоятельным.

По мнению Ответчика, в соответствии с частью 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции и с частью 10 статьи 3 Закона о закупках жалобу могут подать только лица, подавшие заявки на участие в закупке, а также иные лица, чьи права могут быть ущемлены, в случае, если обжалование связано с нарушением порядка размещения информации о проведении закупки, порядка подачи заявок на участие в закупке. Ответчик считает, что поскольку Заявитель не является лицом, подавшим заявку на участие в Закупке, он не может обжаловать действия (бездействие) Ответчика.

На основании вышеизложенного, ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» просит признать жалобу ООО «Инфра-Консалтинг» необоснованной.

3. Из представленных материалов и информации, размещенной в Единой информационной системе в сфере закупок, Комиссией установлено, что 23.08.2016 размещено извещение о проведении Запроса цен, а также закупочная документация (извещение № 31604022031).

В соответствии с закупочной документацией заявки на участие в Запросе цен принимались с 23.08.2016 по 27.09.2016.

Дата рассмотрения заявок и подведения итогов – 28.09.2016.

4. Рассмотрев жалобу Заявителя, представленные Ответчиком документы, заслушав доводы представителей сторон, Комиссия признала жалобу **необоснованной**, исходя из следующего.

Порядок рассмотрения антимонопольным органом жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров установлен статьей 18.1 Закона о защите конкуренции.

Согласно части 1, 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции 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 Законом 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.

Действия (бездействие) организатора торгов, конкурсной 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 подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате проведения торгов.

4.1. Согласно [пункту 1 части 10 статьи 4](#) Закона о закупках и подпункту 1 пункта 6 статьи 9 Положения о закупке в закупочной документации указываются следующие сведения: требования к качеству, техническим характеристикам товара, работы, услуги, к их безопасности, к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы и иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям Заказчика.

Закон о закупках и Положение о закупке не содержат запрета (ограничения) на указание в закупочной документации конкретного товарного знака (торговой марки) и сведений о том, что в случае указания конкретного товарного знака, в описании закупаемой продукции следует указывать слова «или эквивалент».

В соответствии с [пунктом 3 части 1 статьи 3](#) Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчика руководствуются принципами, в том числе: целевого и экономически эффективного расходования денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализации мер, направленных на сокращение издержек заказчика; отсутствия ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

Учитывая, что участником Закупки может быть любое лицо (не только производитель, но и поставщики продукции), представляется, что указание конкретного товарного знака или наименования производителя, равно как и установление характеристик товара, которым соответствует товар только одного производителя, не может считаться ограничением конкуренции. Потребности Заказчика (независимо от их обоснованности) являются определяющим фактором при установлении им соответствующих требований к предмету договора.

Согласно представленным Заказчиком материалам на участие в Закупке было подано 4 заявки, что также свидетельствует об отсутствии ограничения к участию в Закупке.

Поскольку ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» осуществляет организацию движения воздушных судов и радиотехническое обеспечение полетов, возможность проявления аллергических реакций, слезоточивости глаз, раздражения дыхательных путей у диспетчеров, в обязанности которых входит управление движением воздушных судов, должна быть исключена.

Поэтому указание на товарный знак и характеристики расходных материалов обусловлено необходимостью обеспечения безопасных условий труда работникам Заказчика, обязанность соблюдения которых возложена статьей 21, 56, 212 Трудового кодекса Российской Федерации на работодателя - ФГУП «Госкорпорация по ОрВД».

Из части 10 статьи 4 Закона о закупках следует, что потребности Заказчика являются определяющим фактором при установлении им требований к качеству, характеристикам товара.

Исходя из этого, факт установления Заказчиком определенных конкретных требований к расходным материалам и средствам гигиены не свидетельствует об ограничении количества участников Закупки и не противоречит положениям статьи 3 Закона о закупках.

4.2. В части установления Заказчиком требований к количеству персонала, Комиссией установлено следующее.

Согласно статье 1 Федерального закона от 19.06.2000 № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» с 1.07.2016 минимальный размер оплаты труда составляет 7500 рублей. В разъяснениях закупочной документации Заказчик приводит расчет стоимости фонда оплаты труда (ФОТ) за год в табличной форме.

Расчет ФОТ персонала		пн-пт	пн-пт	сб-вс
Должность	Администратор	Уборщица (7:30-15:00)	Уборщица (15:00-18:00)	Уборщица (8:00-17:00)
Численность персонала	1	6	2	2
Заработная плата одного работника в месяц	7500	6569	2815	7234
Отчисления с заработной платы (30,9%), руб./мес.	2318	2030	870	2235
Оплата отпускных, руб./мес.	6908	6051	2593	6663
ФОТ одного работника в год с налоговыми отчислениями	126852	111108	47618	122354
Всего ФОТ в месяц	10571	55554	7936	20392

Также в разъяснениях закупочной документации указано, что исполнитель может согласовать с Заказчиком иное количество персонала, исходя из Типовых нормативов численности работников по обслуживанию и эксплуатации зданий и

сооружений, утвержденных Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации от 24.01.2014 № 001, однако данное количество не может быть меньше, чем предусмотрено в пункте 4 Приложения № 1.

ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» в Омское УФАС России был представлен расчет ежемесячных расходов на материалы, униформу, численности персонала, выполненный на основании Постановления Госкомтруда СССР от 29.12.1990 № 469 «Об утверждении нормативов времени на уборку служебных и культурно-бытовых помещений», исходя из которого следует, что для выполнения работ по уборке внутренних помещений Заказчика необходимо минимум 6 человек.

При предъявлении требований к численности лиц, которые будут производить уборку, Ответчик учитывал отдаленность объектов подлежащих уборке, количество технических средств, аппаратуры, соединительных кабелей, расположенных на объектах, а также специфику своей деятельности.

Из этого следует, что требование Заказчика к количеству персонала обоснованно, Заказчик вправе составлять график уборки помещений таким образом, чтобы уборка помещений не препятствовала Заказчику в выполнении своих производственных функций.

Также необходимо отметить, что Ответчиком представлены и размещены на Электронной торговой площадке для закупок разъяснения закупочной документации, отвечающие на все поставленные вопросы.

Согласно части 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения жалобы по существу комиссия антимонопольного органа принимает решение о признании жалобы обоснованной или необоснованной.

В связи с изложенным, руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать необоснованной жалобу ООО «Инфра-консалтинг» на действия ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» при проведении Запроса цен в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг по комплексной уборке помещений Омского ЦОВД филиала «Аэронавигация Западной Сибири» ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» (извещение № 31604022031).

2. Снять ограничения, наложенные уведомлением Омского УФАС России от 22.09.2016 № 05-6555.

Председатель Комиссии <...>

Члены Комиссии: <...>

<...>

<...>

Согласно части 23 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции настоящее решение

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