

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-16398/2022 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

07.11.2022 г. Москва

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

Председательствующего Комиссии:

членов Комиссии:

при участии посредством видеоконференцсвязи представителей ООО «Профконсалт», ПАО «Россети Московский регион»,

рассмотрев жалобу ООО «Профконсалт» (далее - Заявитель) на действия ПАО «Россети Московский регион» (далее — Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства по определению исполнителя на оказание услуг по обслуживанию зданий, помещений, оборудования инженерных систем и прилегающих территорий исполнительного аппарата ПАО «Россети Московский регион» 2022-2024гг. (реестровый № 32211780038, далее — Закупка) (далее — Жалоба),

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, закупочной 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» (в редакции, действующей на дату размещения Положения о закупках) (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, закупочной 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 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.

Предмет закупки: Определение исполнителя на оказание услуг по обслуживанию зданий, помещений, оборудования инженерных систем и прилегающих территорий исполнительного аппарата ПАО «Россети Московский регион» 2022-2024гг.

Начальная (максимальная) цена контракта: 78 173 719,87 рублей.

По мнению Заявителя, нарушение его прав и законных интересов со стороны Заказчика выразилось в ненадлежащем формировании Закупочной документации, влекущее ограничение конкуренции.

Из жалобы следует, что Заявитель не согласен с отдельными положениями Приложения № 12 к Проекту договора «Соглашение о налоговых заверениях (особые условия)» (далее также — Приложение № 12, Соглашение), а именно:

1. В соответствии с п. 1.2.2. Соглашения Исполнитель заверяет на момент подписания настоящего Соглашения и гарантирует в налоговых периодах, в течение которых совершаются операции по Договору, что Исполнитель предоставил в территориальный налоговый орган по месту своей регистрации и обеспечил (обеспечит) представление третьими лицами, привлекаемыми для исполнения Договора (Подрядчиками/Соисполнителями) Соглашение на признание сведений, составляющих налоговую тайну, общедоступными, в соответствии с пп. 1 п. 1 ст. 102 НК РФ по форме, утвержденной Приказом ФНС России от 15.11.2016 № ММВ-7-17/615@, сроком действия с начала календарного года, в котором заключен Договор, бессрочно, в отношении сведений (кейс GRUZ) (далее – Соглашение):

1) о наличии (урегулировании/неурегулировании) несформированного источника по цепочке поставщиков товаров (работ/услуг) для принятия к вычету сумм НДС (далее – «Несформированный источник для вычета по НДС»);

2) о застрахованных лицах (СНИЛС, ФИО застрахованных лиц);

3) о средней заработной плате;

4) об удельном весе вычетов по НДС.

Не позднее даты заключения Договора Исполнитель обязан направить Заказчику копию Согласия и Квитанции о его приеме налоговым органом.

2. В соответствии с п. 1.2.3. Соглашения Исполнитель дает свое согласие, а также обязуется при заключении договоров с третьими лицами (Подрядчиками/Соисполнителями) в целях исполнения Договора, включить обязательное условие о даче указанными лицами согласия Заказчику на раскрытие, распространение, публикацию, в том числе, на специальном информационном ресурсе, размещенном в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, информации о наличии (урегулировании/неурегулировании) признаков несформированного источника по цепочке поставщиков товаров (работ, услуг) для принятия к вычету сумм НДС по операциям с участием Исполнителя (Подрядчика/Соисполнителя), сроком действия с начала календарного года, в котором заключен Договор, бессрочно.

По мнению Заявителя, вышеизложенные требования к Исполнителю ограничивают конкуренцию, поскольку являются заведомо неисполнимыми и зависят от волеизъявления третьих лиц, поскольку одновременно с согласием на раскрытие сведений Исполнителю, а также Субподрядчику/Соисполнителю, в соответствии с законодательством Российской Федерации необходимо предоставить согласие на обработку персональных данных, в том числе, уволенных работников Исполнителя, а также уволенных работников компании-подрядчика, учитывая срок действия согласия, а получить такие согласия от всех сотрудников не представляется возможным по объективным причинам. Таким образом, в случае невозможности предоставить согласие на обработку персональных данных хотя бы одного, например, уволенного сотрудника, Исполнитель (Субподрядчик/Соисполнитель) не имеет права предоставить Заказчику документы, в которых содержатся персональные данные указанного лица.

Кроме того, Заявитель отмечает, что в соответствии с п. 1.2.10. Соглашения о налоговых заверениях подтверждение принадлежности трудового ресурса, задействованного для исполнения Договора, Исполнителю (Подрядчику/Соисполнителю), а также выполнения Исполнителем гарантий, изложенных в п. 1.2.5.-1.2.7. Соглашения производится путем взаимодействия Заказчика и Исполнителя при выполнении Договора с использованием Информационном ресурса Фасилити-операторов, расположенного по адресу: <https://фм.rado.рус> (далее – Информационный ресурс).

По мнению Заявителя, в части обязанности исполнителя представить в территориальный налоговый орган по месту своей регистрации Согласие на признание сведений, составляющих налоговую тайну, общедоступными, в соответствии с пп. 1 п. 1 с. 102 Налогового кодекса Российской Федерации (далее также - НК РФ) по форме, утвержденной Приказом ФНС России от 15.11.2016 № ММВ-7-17/615@, сроком действия с начала календарного года, в котором заключен Договор на срок не менее двух календарных кварталов по истечении срока действия Договора, с учетом всех взятых обязательств Сторон в отношении сведений (кейс GRUZ) Заказчиком также должна быть предусмотрена альтернатива — предоставлять непосредственно Заказчику документы,

подтверждающие выполнения Исполнителем гарантий, изложенных в п. 1.2.5.-1.2.7. Соглашения.

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

На заседании Комиссии, Заказчик пояснил, что включение оспариваемого Заявителем положения приложения № 12 к проекту договора, обусловлено проводимым ФНС России отраслевого проекта по пресечению схем незаконной налоговой оптимизации в отрасли клининга и технической эксплуатации.

Указанная отрасль характеризуется высоким уровнем «теневой занятости», которая в свою очередь, является следствием применения незаконных схем оптимизации страховых взносов, налога на доходы физических лиц, а также налога на добавленную стоимость и налога на прибыль организаций.

Реализация проекта осуществляется ФНС России совместно с бизнес-сообществом в рамках действующей статьи НК РФ (ст. 54.1), которая запрещает компаниям получать необоснованную налоговую выгоду за счет ухода от налогообложения, в том числе ввиду наличия деловых отношений с недобросовестными поставщиками товаров, работ, услуг, которые не осуществляют реальной деятельности, не имеют активов и, соответственно, не платят налогов.

При поддержке ФНС России создан информационный ресурс фасилити-операторов, расположенный по адресу <https://фм.радо.рус/>. Держателем реестра (владельцем сайта) является Ассоциация добросовестных налогоплательщиков «РАДО». Назначение Информационного ресурса – предоставить заказчику (потенциальному заказчику) достоверную актуальную информацию об исполнении договора силами его подрядчика или привлеченного подрядчиком лица (субподрядчика, соисполнителя), как это заложено в требованиях пп. 2 п. 2 ст. 54.1 НК РФ, т. е. подтвердить принадлежность подрядчику и оформление согласно действующего законодательства трудового ресурса, фактически задействованного в оказании услуг.

Исполнение договора силами (то есть принадлежащими на законных основаниях ресурсами, в том числе, трудовыми) его исполнителя или привлеченного исполнителем лица (субподрядчика, соисполнителя) императивно заложено в требованиях пп. 2 п. 2 ст. 54.1 Налогового кодекса Российской Федерации, что обосновывает законность заинтересованности Заказчика в достоверном подтверждении принадлежности его контрагенту-подрядчику трудового ресурса, фактически оказавшего услугу клининга.

Как пояснил Заказчик, регистрация в Информационном ресурсе открыта для любой компании отрасли (вне зависимости ни от каких оценочных критериев), давшей согласие на раскрытие сведений, составляющих налоговую тайну по сведениям. Раскрытие данных сведений необходимо для обеспечения достоверности информации о компании в Информационном ресурсе путем их сверки с информацией, содержащейся в информационных системах ФНС России.

Вышеуказанное информационное взаимодействие полностью соответствует

действующему законодательству, обеспечивает эффективный инструмент борьбы с теневой занятостью в рамках общегосударственной задачи, обеспечивает защиту социальных гарантий работников и не содержит нарушений охраняемых законом интересов указанных работников - физических лиц – субъектов персональных данных.

Использование Информационного ресурса возможно при наличии подписанного Соглашения.

Также Заказчик отметил, что данный подход позволяет обеспечить равенство налогообложения по отношению ко всем плательщикам, действовавшим осмотрительно в хозяйственном обороте, исключая при этом необоснованные ценовые конкурентные преимущества, предоставляемые за счет неуплаты налогов (взносов), получение которых является недопустимым и препятствует развитию экономики Российской Федерации. Указанные данные в Информационный ресурс загружаются с целью подтверждения Заказчику официального трудоустройства сотрудников, которые будут иметь доступ на объекты Банка в целях исполнения услуг по договору.

После размещения информации на информационном ресурсе Заказчику будут доступны списки сотрудников с ФИО и СНИЛС, сформированные подрядчиком для допуска на объекты.

Указанные выше обстоятельства также подтверждают, что информация о сотрудниках исполнителя/субподрядчика необходима Заказчику исключительно в объеме списка сотрудников, допускаемых на объект для исполнения услуг по договору.

Дополнительно Заказчиком было отмечено, что неразмещение на Информационном ресурсе сведений в отношении уволенных сотрудников не препятствует заключению и исполнению договора.

Предоставление таких данных необходимо в рамках исполнения договора на оказание услуг, заключенного между заказчиком и подрядчиком, а именно для обеспечения допуска работников подрядчика на объекты заказчика. Исполнение договора на клининговые услуги всегда сопровождается передачей от подрядчика к заказчику персональных данных своих сотрудников, направленных на объекты заказчика, при этом организация указанного документооборота через Информационный ресурс гарантирует заказчику достоверность данных о принадлежности подрядчику трудового ресурса, задействованного при оказании услуг заказчику, так как соответствующие данные сверяются в рамках информационного взаимодействия с ФНС России.

Вместе с тем Заказчик отметил, что наличие приложения № 12 к Договору позволяет Банку минимизировать риски предъявления налоговыми органами претензий в рамках ст. 54.1 НК РФ и является проявлением должной осмотрительности при заключении и исполнении договора.

Проверив обоснованность доводов, приведенных в жалобе, в возражениях на нее и в выступлениях присутствовавших на заседании представителей участвующих в деле лиц, изучив материалы дела, Комиссия приходит к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закон 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 (далее - положение о закупке).

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.

При организации и проведении закупочной процедуры Заказчик руководствуется Законом о закупках, Единым стандартом закупок ПАО «Россети» (далее - Положение) и иными нормативными правовыми актами, регуливающими закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

Право Заказчика на установление требований к участникам Закупки, направленное на определение участников, обладающих достаточной квалификацией и имеющих фактические возможности для качественного выполнения тех или иных работ и услуг, не ограничено Законом о закупках и соответствует установленной им цели - удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями качества и надежности.

В соответствии с пунктом 29 статьи 3.4 Закона о закупках договор по результатам конкурентной закупки с участием субъектов малого и среднего предпринимательства заключается на условиях, которые предусмотрены проектом договора, документацией о конкурентной закупке, извещением об осуществлении конкурентной закупки и заявкой участника такой закупки, с которым заключается договор.

Согласно пункту 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о Закупке должны быть указаны установленные Заказчиком требования к участникам Закупки и перечень документов, представляемых участниками закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям.

В свою очередь, Комиссия отмечает, что квалификационные требования к участникам Закупки устанавливаются в документации во исполнение указанного положения Закона о закупках в зависимости от технических, технологических, функциональных характеристик работ, услуг, требований, предъявляемых к их безопасности, и/или иных показателей, связанных с определением соответствия участника закупки требованиям, предъявляемым законодательством Российской Федерации, нормативными документами.

Согласно позиции Верховного Суда России в определении от 21.08.2014 по делу № А05-10778/2013, субъекты предпринимательской деятельности по условиям делового оборота при выборе контрагентов должны оценивать не только условия

сделки и их коммерческую привлекательность, но и деловую репутацию, платежеспособность контрагента, а также риск неисполнения обязательств и предоставление обеспечения их исполнения, наличие у контрагента необходимых ресурсов (производственных мощностей, технологического оборудования, квалифицированного персонала и соответствующего опыта). Следовательно, проверка лишь правоспособности контрагентов не свидетельствует о том, что общество проявило должную степень осмотрительности и осторожности при выборе контрагента.

Также Закон о закупках не обязывает заказчиков допускать к участию в закупке всех хозяйствующих субъектов, имеющих намерение получить прибыль в результате заключения договора. Иное противоречило бы принципу целевого и экономически эффективного расходования денежных средств, сокращения издержек заказчика, закрепленному пунктом 3 части 1 статьи 3 Закона о закупках и предполагающему наличие у заказчика права на установление в закупочной документации способствующих тому требований к участникам закупки.

Комиссия, изучив представленные документы и сведения, считает необходимым отметить, что включение в договор налоговых оговорок является правомерным в том случае, если их цель — защита прав сторон договора или уточнение его условий. Неправомерными являются оговорки, перекладывающие обязательства стороны договора на контрагента, а также оговорки в договорах, содержание которых предписано законодательством.

В настоящем случае позиция Заказчика подтверждается письмом МИ ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 6 от 23.03.2022 № 14-13/05088@, в котором налоговый орган рекомендовал включить положения о налоговой оговорке при проведении закупочных процедур, связанных с оказанием услуг по уборке и содержанию помещений.

Комиссия считает необходимым также отметить, что оспариваемые Заявителем положения документации относятся к исполнению обязательств по договору, а равно не влекут ограничение участников Закупки путем отклонения соответствующих заявок.

Условиями договора предусмотрено выполнение услуг силами исполнителя, соисполнителя, то есть сотрудниками указанных организаций, непосредственно выполняющими закупаемые услуги. Пунктом 1.2.10 Приложения № 29 к проекту договора предусмотрено подтверждение принадлежности исполнителю трудового ресурса, задействованного для исполнения договора.

Таким образом, сведения предоставляются исключительно в отношении лиц, направляемых для исполнения договора на объектах Заказчика, фактически задействованных при оказании услуг на указанных объектах.

Комиссией установлено, что Проект договора, включая Соглашение, не содержит условий, предоставляющих Заказчику право на получение информации о сотрудниках, не привлеченных для оказания услуг по договору на объекты Заказчика, а также не содержит условий о раскрытии исполнителем по договору информации в отношении уволенных сотрудников.

В рамках Информационного ресурса персональные данные предоставляются (п. 6

ст. 3 Федерального закона Российской Федерации от 27.07.2018 № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее - Закон о персональных данных), то есть подлежат раскрытию определенному кругу лиц), а не распространяются (п. 5 ст. 3 Закона о персональных данных, раскрытие персональных данных неопределенному кругу лиц, то есть, их общедоступность). Персональные данные сотрудников подрядчика доступны Заказчику исключительно при соответствующем прямом разрешении компании-подрядчика на открытие такого доступа. В открытом доступе на сайте Информресурса персональные данные работников не раскрываются (закреплено в п. 2.4.3 Договора-оферты (Пользовательского соглашения) о предоставлении доступа и использовании Информационного ресурса фасилити-операторов). Таким образом, в соответствии с п. 4 и 5 ст. 5 Закона о персональных данных, объем персональных данных и ограничение круга лиц, которым они раскрываются, полностью соответствуют целям их обработки.

Кроме того, Комиссия отмечает, что пунктом 2 статьи 1 и статьей 421 Гражданского кодекса Российской Федерации установлена свобода договора, на основании которого граждане и юридические лица свободны в заключении договора и свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора, а также в определении любых не противоречащих законодательству условий договора.

Ограничение количества участников может быть при установлении каких-либо требований, приводящих к отклонению участников и не допускающих их на следующие стадии закупки, в договоре же установлены права и обязанности сторон договора, а не участников закупки, что не приводит к ограничению количества участников.

Комиссия отмечает, что договор – это результат проведенной закупки, а не сама закупка, в договоре отсутствует конкуренция, так как это сделка двух конкретных хозяйствующих субъектов.

Дополнительно Комиссия отмечает, что Информационный ресурс (<https://фм.радо.рус>) для регистрации и использования доступен всем участникам профессионального рынка, участие в Информационном ресурсе является бесплатным, что исключает какие-либо затраты исполнителя.

Учитывая необязательность участия Заявителя в данной процедуре, в том числе в случае несогласия с условиями, размещенного в составе Документации проекта договора, Заявитель вправе не принимать участие в закупочной процедуре.

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.

Как указал Верховный суд Российской Федерации, в пункте 6 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.05.2018) 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.

При этом Заявителем не представлено доказательств, что условия Приложения № 12 к проекту договора о даче согласия направлены не на обеспечение дополнительных гарантий надлежащего исполнения договора, а на представление преференций конкретному хозяйствующему субъекту, влекущее необоснованное ограничение конкуренции.

Действительных доказательств, подтверждающих нарушение прав Заявителя, Комиссии не представлено.

Таким образом, Комиссия приходит к выводу, что ограничение конкуренции Заявителем не доказано.

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, 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 доводов жалобы Заявителя.

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

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Профконсалт» на действия ПАО «Россети Московский регион» при проведении Закупки необоснованной.

2. Снять ограничения на размещение Закупки, наложенные письмом Московского УФАС России от 01.11.2022 № ЕИ/55621/22.

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