

РЕШЕНИЕ

по жалобе ФГУП «Почта России» (вх. № 000254-16 от 14.01.2016 г.)

о нарушении законодательства о закупках

20.01.2016 г.

г.

Пермь

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю (далее – Комиссия),

рассмотрев жалобу ФГУП «Почта России» в лице УФПС Пермского края – филиала ФГУ «Почта России» (далее - Заявитель) на действия УФССП по Пермскому краю (далее – Заказчик) при осуществлении закупки на оказание услуги общедоступной почтовой связи по приему, обработке, перевозке и доставке внутренних почтовых отправлений, а также технологически неразрывно связанные с ними дополнительные услуги (извещение № 0156100009316000001),

УСТАНОВИЛА:

Согласно извещению № 0156100009316000001 Заказчиком проводилась закупка у единственного исполнителя на оказание услуги общедоступной почтовой связи по приему, обработке, перевозке и доставке внутренних почтовых отправлений, а также технологически неразрывно связанные с ними дополнительные услуги.

Заявитель полагает, что нормы Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о закупках) нарушены действиями Заказчика.

В ходе рассмотрения жалобы и в ходе проведения внеплановой проверки, осуществленной Комиссией Пермского УФАС России в соответствии с ч.3 ст. 99 Закона о закупках, в соответствии «Административным регламентом федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд», утвержденным Приказом ФАС России от 19.11.2014 № 727/14, установлено следующее.

Заявитель полагает, что Заказчик был не вправе заключать контракт с единственным исполнителем, также полагает, что Заказчиком неверно определен объем оказываемых услуг, а также отсутствует краткое изложение условий контракта.

Оценив представленные доказательства, документы, имеющиеся в деле, в их совокупности и взаимосвязи, с учетом пояснений сторон, Комиссия находит

доводы жалобы на действия Заказчика подлежащими удовлетворению в части.

Заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные [способы](#) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме (далее также - электронный аукцион), закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений. (ч.1 и ч.2 ст.24 Закона о закупках).

В ч. 5 ст. 24 Закона о закупках установлено, что Заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями настоящей главы. При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

В соответствии с [п. 1 ч. 1 ст. 93](#) Закона о закупках, закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком в случае, если осуществление закупки товара, работы или услуги, которые относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий в соответствии с Федеральным [законом](#) от 17 августа 1995 года N 147-ФЗ "О естественных монополиях».

В соответствии с [ч. 1 ст. 4](#) Федерального закона от 17.08.1995 N 147-ФЗ "О естественных монополиях" к сфере деятельности субъектов естественных монополий относятся услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи.

В силу [пункта 36 части 1 статьи 12](#) Федерального закона от 04 мая 2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" деятельность по оказанию услуг связи подлежит лицензированию.

[Пунктом 1 ст. 29](#) Федерального закона от 07.07.2003 N 126-ФЗ "О связи" (далее - Закон N 126-ФЗ) установлено, что деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по возмездному оказанию услуг связи осуществляется только на основании лицензии на осуществление деятельности в области оказания услуг связи. Перечень наименований услуг связи, вносимых в лицензии, и соответствующие перечни лицензионных условий устанавливаются Правительством Российской Федерации и ежегодно уточняются.

[Постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 18.02.2005 N 87 утвержден [Перечень](#) наименований услуг связи, вносимых в лицензии, и [Перечни](#) лицензионных условий. В названный [Перечень](#) включены услуги почтовой связи (п. 20).

В соответствии с ч.2 [ст. 17](#) Федерального закона N 126-ФЗ отношения в области почтовой связи регулируются международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом и федеральным законом о почтовой связи, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Правовые, организационные, экономические, финансовые основы деятельности в области почтовой связи в Российской Федерации, права и обязанности органов государственной власти Российской Федерации, иных участников деятельности в области почтовой связи, порядок регулирования деятельности в области почтовой связи и управления этой деятельностью, правоотношения, возникающие между операторами почтовой связи и пользователями услуг почтовой связи, статус организаций почтовой связи и социальные гарантии их работников определяет Федеральный [закон](#) N 176-ФЗ от 17.07.1999 "О почтовой связи" (далее - Закон N 176-ФЗ).

Из содержания [статьи 2](#) Закона N 176-ФЗ следует, что почтовая связь - это вид связи, представляющий собой единый производственно-технологический комплекс технических и транспортных средств, обеспечивающий прием, обработку, перевозку, доставку (вручение) почтовых отправлений, а также осуществление почтовых переводов денежных средств; к услугам почтовой связи относятся действия или деятельность по приему, обработке, перевозке, доставке (вручению) почтовых отправлений, а также по осуществлению почтовых переводов денежных средств. Почтовыми отправлениями в той же статье названы адресованная письменная корреспонденция, посылки, прямые почтовые контейнеры.

В соответствии со [статьей 17](#) названного Закона лицензия на оказание услуги почтовой связи является разрешением на осуществление совокупности операций, составляющих единый производственно-технологический процесс оказания услуг почтовой связи, в том числе прием, обработку, перевозку и доставку (вручение) почтовых отправлений. В силу этой [нормы](#) услугу почтовой связи образует совокупность конкретных операций.

На основании [статьи 16](#) Закона N 176-ФЗ по договору оказания услуг почтовой связи оператор почтовой связи обязуется по заданию отправителя переслать вверенное ему почтовое отправление по указанному отправителем адресу и доставить (вручить) его адресату, а пользователь услуг почтовой связи обязан оплатить оказанные ему услуги.

Услуги почтовой связи оказываются операторами почтовой связи на договорной основе ([статья 16](#) Закона N 176-ФЗ).

В соответствии со [ст. 2](#) Закона N 176-ФЗ операторы почтовой связи - организации почтовой связи и индивидуальные предприниматели, имеющие право на оказание услуг почтовой связи. Организации почтовой связи - юридические лица любых организационно-правовых форм, оказывающие услуги почтовой связи в качестве основного вида деятельности.

Таким образом, оператором почтовой связи может быть не только федеральные организации, но и юридические лица любых организационно-правовых форм, либо индивидуальные предприниматели.

При этом, в силу п. 1 "Перечня услуг общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи, государственное регулирование тарифов на которые на внутреннем рынке Российской Федерации осуществляет Федеральная антимонопольная служба", утвержденного [постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 24.10.2005 N 637 (ред. от 04.09.15 г.), пересылка

внутренней письменной корреспонденции (почтовых карточек, писем, бандеролей) относится к услугам общедоступной почтовой связи.

Таким образом, прием, обработка, пересылка, доставка, выдача внутренних почтовых отправлений являются видами деятельности, отнесенными к сфере деятельности субъектов естественных монополий.

Комиссия отмечает, что заключение Заказчиком государственного контракта на основании п.1 ч.1 ст.93 Закона о закупках возможно при наличии следующих условий:

1. предметом государственного контракта является деятельность, подпадающая под действие Федерального [закона](#) от 17.08.1995 N 147-ФЗ "О естественных монополиях";

2. у исполнителя такого государственного контракта имеется лицензия на оказание таких услуг, если она подпадает под лицензируемый вид деятельности.

Иных требований к применению [пункта 1 части 1 статьи 93](#) Закона о закупках в качестве основания для заключения государственного контракта у единственного исполнителя, в том числе заключение государственного контракта исключительно с субъектом естественной монополии, не имеется.

Комиссией установлено, что сторонами заключен государственный контракт по оказанию услуг общедоступной почтовой связи, связанных с обработкой и пересылкой внутренней письменной корреспонденции (почтовых карточек, писем и бандеролей), то есть по оказанию услуг, относящихся к сфере деятельности естественной монополии.

Как указано выше, согласно [части первой статьи 4](#) Федерального закона от 17.08.1995 года N 147-ФЗ "О естественных монополиях" к сфере деятельности субъектов естественных монополий относятся услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи.

Понятие "почтовые услуги" для целей правового регулирования определяются положениями приказа Минэкономсвязи России от 31 июля 2014 г. № 234 «Об утверждении правил оказания услуг почтовой связи» (далее – Приказ № 234) и Федерального [закона](#) Российской Федерации от 17.07.1999 N 176-ФЗ "О почтовой связи".

Как указано выше, понятие "услуги почтовой связи" включает в себя действия или деятельность по приему, обработке, перевозке, доставке (вручению) почтовых отправлений, а также по осуществлению почтовых переводов денежных средств ([Статья 2](#) Федерального закона Российской Федерации от 17.07.1999 N 176-ФЗ "О почтовой связи").

В свою очередь, почтовые отправления подразделяются на внутренние (принимаемые для пересылки в пределах территории Российской Федерации) и международные (принимаемые для пересылки за пределы Российской Федерации, поступающие на ее территорию из других государств либо следующие транзитом через территорию Российской Федерации) – п.9 Приказа № 234.

В соответствии с п.11 приказа № 234 к внутренним почтовым отправлениям относятся следующие виды и категории почтовых отправлений:

а) почтовые отправления в виде письменных сообщений на специальном бланке, пересылаемые в открытом виде (простые, заказные) (далее - почтовые карточки);

б) почтовые отправления с письменным сообщением, в том числе в форме электронного документа (простые, в том числе пересылаемые в форме электронного документа, заказные, в том числе пересылаемые в форме электронного документа, с объявленной ценностью) (далее - письма);

в) почтовые отправления с печатными изданиями, рукописями, деловыми бумагами, фотографиями (простые, заказные, с объявленной ценностью) (далее - бандероли);

г) почтовые отправления, подаваемые в открытом виде, с вложением, предназначенным исключительно для слепых (простые, заказные) (далее - секограммы);

д) почтовые отправления с товарным вложением (обыкновенные, с объявленной ценностью) (далее - посылки);

е) почтовые отправления с товарами и другими материальными ценностями, направляемые к месту назначения (обыкновенные, с объявленной ценностью) (далее - прямые почтовые контейнеры).

Таким образом, положения [части 1 статьи 4](#) Федерального закона от 17.08.1995 N 147-ФЗ "О естественных монополиях" и Приказа № 234 не дают специального определения "общедоступной почтовой связи", а содержат отсылочные нормы к нормативно-правовым актам, регулирующим вопросы оказания услуг почтовой связи - Федерального [закона](#) Российской Федерации от 17.07.1999 N 176-ФЗ "О почтовой связи" и приказа № 234, которые в свою очередь не ограничивают понимание "почтовые услуги" лишь пересылкой внутренней письменной корреспонденции (почтовых карточек, писем, бандеролей) и передачей внутренней телеграммы.

Исходя из требований Федерального [закона](#) Российской Федерации от 17.07.1999 N 176-ФЗ "О почтовой связи" и Приказа № 234 в их правовой взаимосвязи с [постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 24.10.2005 N 637, под общедоступной почтовой связью для целей [части 1 статьи 4](#) Федерального закона от 17.08.1995 N 147-ФЗ "О естественных монополиях" понимаются действия или деятельность по приему, обработке, перевозке, доставке (вручению) внутренних почтовых отправлений, а также по осуществлению почтовых переводов денежных средств, что включает в себя и учет, и хранение, и возврат внутренней письменной почтовой корреспонденции.

Законодательно не закреплено, что услуги общедоступной связи делятся на те, которые относятся к сфере естественных монополий, и те, для которых имеется сформировавшийся конкурентный рынок, то есть - "конкурентные".

Следовательно, если конкретная деятельность по приему, обработке, перевозке, доставке (вручению) внутренних почтовых отправлений законодательно отнесена к услугам общедоступной почтовой связи, то такая деятельность полностью

относится к сфере естественных монополий.

Выше отмечено, что исходя из положений Федерального [закона](#) от 17.07.1999 N 176-ФЗ "О почтовой связи", услуги почтовой связи могут осуществляться не только организациями федеральной почтовой связи, но и иными лицами любых организационно-правовых форм при наличии соответствующей лицензии.

Исключением является лишь оказание универсальных услуг почтовой связи, поскольку в соответствии с требованиями [статьи 18](#) Федерального закона от 17.07.1999 N 176-ФЗ "О почтовой связи" обеспечение оказания указанных услуг возложено исключительно на организации федеральной почтовой связи. Между тем, пересылка внутренней корреспонденции (почтовых карточек, писем, бандеролей) не относится к универсальным услугам почтовой связи.

Положениями [статьи 2](#) Федерального закона от 17.07.1999 N 176-ФЗ "О почтовой связи" универсальные услуги почтовой связи призваны обеспечить удовлетворение нужд пользователей услуг почтовой связи в обмене письменной корреспонденции. При этом, указанной [нормой](#) императивно не установлено отнесение действий по пересылке почтовых отправлений именно к универсальным услугам почтовой связи. Напротив, данной [нормой](#) такие действия отнесены к общим услугам почтовой связи.

Следовательно, довод представителя Заказчика, озвученный в ходе рассмотрения жалобы, о том, что услуги, являющиеся объектом закупки, относятся к универсальным, и, как следствие, только ФГУП «Почта России» может их оказывать, отклоняется как несостоятельный.

Кроме прочего, Комиссия отмечает, что в письме ФАС России от 23 июня 2015 г. N АЦ/31173/15 указано следующее:

«Согласно [пункту 1 части 1 статьи 93](#) Закона о контрактной системе заключение контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) возможно в случае закупки товара, работы или услуги, которые относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий в соответствии с Федеральным [законом](#) от 17 августа 1995 года N 147-ФЗ "О естественных монополиях" (далее - Закон о естественных монополиях).

В соответствии с [частью 1 статьи 4](#) Закона о естественных монополиях к сфере деятельности субъектов естественных монополий отнесены услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи.

При этом [постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 24.10.2005 N 637 "О государственном регулировании тарифов на услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи" (далее - Постановление N 637) установлен исчерпывающий перечень услуг общедоступной электросвязи, государственное регулирование тарифов на которые на внутреннем рынке Российской Федерации осуществляет Федеральная служба по тарифам.

Вместе с тем, [частью 3](#) Закона о естественных монополиях установлено, что субъектом естественной монополии является хозяйствующий субъект, занятый производством (реализацией) товаров в условиях естественной монополии.

На основании изложенного, заказчик на основании [пункта 1 части 1 статьи 93](#)

Закона о контрактной системе вправе заключить контракт с единственным исполнителем на оказание услуг общедоступной электросвязи, которые указаны в [Постановлении](#) N 637.

При этом наличие информации о субъекте естественной монополии в реестре субъектов естественных монополий не является обязательным условием применения [пункта 1 части 1 статьи 93](#) Закона о контрактной системе».

Из указанного выше можно сделать вывод о том, что Заказчик, который заключил контракт на основании п.1 ч.1 ст.93 Закона о закупках с ООО «Федеральная почтовая служба», не нарушил требования Закона о закупках.

Вместе с тем, Комиссия отмечает следующее.

В соответствии с ч.2 ст.93 Закона о закупках, при осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в случаях, предусмотренных [пунктами 1 - 3, 6 - 8, 11 - 14, 16 - 19 части 1](#) настоящей статьи, заказчик размещает в единой информационной системе извещение об осуществлении такой закупки не позднее чем за пять дней до даты заключения контракта. Извещение об осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) должно содержать информацию, указанную в [пунктах 1, 2, 4 статьи 42](#) настоящего Федерального закона, а также в [пункте 8](#) данной статьи (если установление требования обеспечения исполнения контракта предусмотрено [статьей 96](#) настоящего Федерального закона). Извещение об осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) не требуется, если сведения о ней составляют государственную тайну.

Согласно п. 2 ст.42 Закона о закупках, в извещении об осуществлении закупки должна содержаться, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом, следующая информация: краткое изложение условий контракта, содержащее наименование и описание объекта закупки с учетом требований, предусмотренных [статьей 33](#) настоящего Федерального закона, информацию о количестве и месте доставки товара, являющегося предметом контракта, месте выполнения работы или оказания услуги, являющихся предметом контракта, а также сроки поставки товара или завершения работы либо график оказания услуг, начальная (максимальная) цена контракта, источник финансирования. В случае, если при заключении контракта объем подлежащих выполнению работ по техническому обслуживанию и (или) ремонту техники, оборудованию, оказанию услуг связи, юридических услуг, медицинских услуг, образовательных услуг, услуг общественного питания, услуг переводчика, услуг по перевозкам грузов, пассажиров и багажа, гостиничных услуг, услуг по проведению оценки невозможно определить, в извещении об осуществлении закупки и документации о закупке заказчик указывает цену запасных частей или каждой запасной части к технике, оборудованию, цену единицы работы или услуги. При этом в извещении об осуществлении закупки и документации о закупке должно быть указано, что оплата выполнения работы или оказания услуги осуществляется по цене единицы работы или услуги исходя из объема фактически выполненной работы или оказанной услуги, по цене каждой запасной части к технике, оборудованию исходя из количества запасных частей, поставки которых будут осуществлены в ходе исполнения контракта, но в размере, не превышающем начальной (максимальной) цены контракта, указанной в извещении об осуществлении закупки и документации о закупке.

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона о закупках, заказчик при описании в документации о закупке объекта закупки должен руководствоваться следующими правилами: описание объекта закупки должно носить объективный характер. В описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). В описание объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование места происхождения товара или наименование производителя, а также требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования влекут за собой ограничение количества участников закупки, за исключением случаев, если не имеется другого способа, обеспечивающего более точное и четкое описание характеристик объекта закупки. Документация о закупке может содержать указание на товарные знаки в случае, если при выполнении работ, оказании услуг предполагается использовать товары, поставки которых не являются предметом контракта. При этом обязательным условием является включение в описание объекта закупки слов "или эквивалент", за исключением случаев несовместимости товаров, на которых размещаются другие товарные знаки, и необходимости обеспечения взаимодействия таких товаров с товарами, используемыми заказчиком, а также случаев закупок запасных частей и расходных материалов к машинам и оборудованию, используемым заказчиком, в соответствии с технической документацией на указанные машины и оборудование.

Комиссией установлено, что в извещении о проведении закупки у единственного исполнителя указано следующее: Наименование объекта закупки - оказание услуги общедоступной почтовой связи по приему, обработке, перевозке и доставке внутренних почтовых отправлений, а также технологически неразрывно связанные с ними дополнительные услуги, количество: 1, цена за единицу измерения: 25000000,00 руб., стоимость – 25000000,00 руб.

Вместе с тем, Комиссия отмечает, что для подтверждения правомерности выбранного способа закупки заказчик должен в извещении о проведении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) описать объект закупки с учетом требований [статьи 33](#) и [пункта 2 статьи 42](#) Закона о закупках.

Указание общей информации о закупке услуг почтовой связи, как это сделано Заказчиком, недостаточно для соблюдения требований законодательства.

Комиссией установлено, что в извещении о проведении закупки в нарушение [пункта 2 статьи 42](#) Закона о закупках неправильно указан объем предоставляемых услуг связи (1 шт.) и цена единицы услуги - 25000000,00 руб., стоимость – 25000000,00 руб., а также отсутствует краткое изложение условий контракта, содержащее наименование и описание объекта закупки с учетом требований, предусмотренных [статьей 33](#) Закона о закупках.

На основании статей 99, 106 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» Комиссия,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ФГУП «Почта России» в лице УФПС Пермского края – филиала ФГУ «Почта России» на действия УФССП по Пермскому краю при осуществлении закупки на оказание услуги общедоступной почтовой связи по приему, обработке, перевозке и доставке внутренних почтовых отправлений, а также технологически неразрывно связанные с ними дополнительные услуги (извещение № 0156100009316000001) обоснованной в части довода о неверном описании объекта закупки, указании объема оказываемых услуг.

2. Признать в действиях УФССП по Пермскому краю выявленное в ходе рассмотрения жалобы нарушение требований п.2 ст.42 Закона о закупках.

3. Предписание не выдавать, поскольку заключен контракт.

4. Передать материалы настоящей жалобы должностному лицу Пермского УФАС России для принятия решения о привлечении должностных лиц Заказчика к административной ответственности за допущенное нарушение Закона о закупках.

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