РЕШЕНИЕ

по жалобе № 042/07/3-2343/2019

«22» января 2020 г. г. Кемерово, Ноградская, 5

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Кемеровской области по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров, ведению реестра недобросовестных поставщиков, утверждению порядка рассмотрения жалоб (далее – Комиссия Кемеровского УФАС России) в составе:

Заместителя председателя комиссии: <…> – <…>;

Членов комиссии:
<…> – <…>;
<…> – <…>;
<…> – <…>;
<…> – <…>;

при ведении аудиозаписи заседания Комиссии,

при участии:

- <…> – представителя Филиала «Новокузнецкий ВСГО» ФГУП «ВГСЧ» (по доверенности);

- <…> – представителя ФГКУ «УВО ВНГ России по Алтайскому краю», рассмотрев в порядке, установленном ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) жалобу ФГКУ «УВО ВНГ России по Алтайскому краю» и материалы жалобы № 042/07/3-2343/2019.

УСТАНОВИЛА:

Кемеровским УФАС России принята к рассмотрению жалоба (вх. № 7682э от 25.12.2019) Федерального государственного казенного учреждения «Управление вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации по Алтайскому краю» (далее – ФГКУ «УВО ВНГ России по Алтайскому краю», Заявитель) на действия заказчика закупки Федерального государственного унитарного предприятия «Военизированная горноспасательная часть» в лице филиала «Новокузнецкий ВСГО» (далее – Филиал «Новокузнецкий ВСГО» ФГУП «ВГСЧ», Заказчик) при проведении Аукциона в электронной форме на оказание услуг по охране имущества Филиала «Новокузнецкий ВГСО» ФГУП «ВГСЧ», извещение о проведении которого было опубликовано 29.11.2019 в Единой информационной системе в сфере закупок в информационно-телекоммуникационной сети Интернет по адресу: http//zakupki.gov.ru (далее – ЕИС) под № 31908589639 (далее – Закупка).

По мнению Заявителя, Заказчиком в нарушение требований законодательства Российской Федерации в документации о закупке не установлено обязательное требование о наличии у участников закупки государственных полномочий на осуществление охранной деятельности в отношении объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, а также ограничение в отношении участников закупки (участниками закупки не могут выступать частные

организации).

Уведомлением Кемеровского УФАС России (исх. № 03/13376 от 27.12.2019) жалоба № 042/07/3-2343/2019 назначена к рассмотрению на 13.01.2020 на 10 часов 30 минут.

Также данным уведомлением у Заказчика были затребованы документы, необходимые для рассмотрения жалобы, а также письменный отзыв на жалобу.

10.01.2020 Филиал «Новокузнецкий ВСГО» ФГУП «ВГСЧ» представил в адрес Комиссии Кемеровского УФАС России мотивированный отзыв на жалобу (вх. № 53э).

13.01.20120 на рассмотрение жалобы № 042/07/3-2343/2019 законный представитель Заказчика не явился, направив представителя Воропаеву Ольгу Дмитриевну.

Законный представитель Заявителя на рассмотрение жалобы не явился, ходатайств не направил.

Заслушав представителя Заказчика, изучив материалы жалобы № 042/07/3-2343/2019 Комиссией установлена необходимость получения дополнительных доказательств.

В связи с чем, в целях полного и всестороннего рассмотрения данной жалобы, было принято решение об отложении принятия решения по жалобе № 042/07/3-2343/2019.

Уведомлением об отложении рассмотрения жалобы № 042/07/3-2343/2019 (исх. № 03/163 от 13.01.2020) рассмотрение жалобы назначено на 22.01.2020 на 13 часов 00 минут.

В соответствии с указанным уведомлением у Заказчика истребованы: копии правоустанавливающих документов на все объекты (земельные участки) в отношении охраны которых проводилась Закупка, а также копия устава ФГУП «ВГСЧ», действовавшего до 06.12.2019.

До даты заседания Филиал «Новокузнецкий ВСГО» ФГУП «ВГСЧ» представил в материалы жалобы истребованные документы.

22.01.2019 на рассмотрение жалобы № 042/07/3-2243/2019 явились представители ФГКУ «УВО ВНГ России по Алтайскому краю» и Филиал «Новокузнецкий ВСГО» ФГУП «ВГСЧ».

Представитель Заявителя в полном объеме поддержала доводы жалобы. Также в обоснование своих требований сослалась на Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» (далее – Указ Президента РФ № 868).

Представитель Филиала «Новокузнецкий ВСГО» ФГУП «ВГСЧ» возражали по доводам жалобы.

Заслушав представителя Заявителя и Заказчика, изучив материалы жалобы № 042/07/3-243/2019, Комиссией установлено следующие:

В соответствии с п. 1. ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее также – Закон № 223-ФЗ) настоящий Федеральный закон устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг государственными корпорациями, государственными компаниями, публично-правовыми компаниями, субъектами естественных монополий, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов, автономными учреждениями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов.

Требования Закона № 223-ФЗ при проведении закупок товаров работ услуг распространяются на Филиал «Новокузнецкий ВСГО» ФГУП «ВГСЧ».

В силу ч. 2 ст. 2 Закона № 223-ФЗ положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и осуществления закупок способами, указанными в частях 3.1 и 3.2 статьи 3 настоящего Федерального закона, порядок и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Приказом Генерального директора ФГУП «ВГСЧ» от 24.12.2019 № 782 утверждено Положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд ФГУП «ВГСЧ» (далее – Положение о закупке).

29.11.2019 Филиалом «Новокузнецкий ВСГО» ФГУП «ВГСЧ» в ЕИС было размещено извещение о проведении Аукциона в электронной форме на оказание услуг по охране имущества с начальной максимальной ценой лота 3 360 000,00 рублей (далее – Извещение), а также Документация об аукционе в электронной форме на оказание услуг по охране имущества (база отдыха) филиала «Новокузнецкий ВГСО» ФГУП «ВГСЧ» (далее – Документация о закупке).

09.12.2019 Закупочной комиссией Филиала «Новокузнецкий ВСГО» ФГУП «ВГСЧ» был составлен Протокол рассмотрения первых частей заявок на участие в аукционе № 1284912, из которого следует, что в период подачи заявок на участие в Закупке было поданы 4 заявки, все были признаны соответствующими требованиям Заказчика.

12.09.2019 Закупочной комиссией Филиала «Новокузнецкий ВСГО» ФГУП «ВГСЧ» был составлен Протокол подведения итогов электронного аукциона № 1284912 (далее Итоговый протокол).

Из Итогового протокола следует, что ценовое предложение составило ООО ЧОП «РОСТ» 1 949 600,00 рублей, ООО ЧОО «АЛЬЯНС» 1 966 400,00 рублей, ООО ЧОО «СИБИРЬ-СБ» 3 057 600,00 рублей, ФГКУ «УВО ВНГ России по Алтайскому краю» 3 276 000,00 рублей.

Победителем было признано ООО ЧОП «РОСТ», заявке ФГКУ «УВО ВНГ России по Алтайскому краю» было присвоено место ниже третьего.

На основании рассмотрения вторых частей заявок на участие в электронном аукционе и в соответствии с пунктом 19.2.72 Положения договор заключен с ООО ЧОП «РОСТ».

Вместе с тем, ФГКУ «УВО ВНГ России по Алтайскому краю» обратилось в антимонопольный орган с жалобой, поскольку считает, что Документация о закупке составлена с нарушением действующего законодательства, а именно: подлежащие охране объекты на территории базы отдыха Заказчика (далее по тексту – объекты Заказчика), расположенные по адресу: Алтайский край, Алтайский район, Алтайское лесничество, Айского участкового лесничества, квартал № 8, выдел 6, а также земельные участки под объектами недвижимости (кадастровые номера 22:02:250003:1143, 22:02:200001:52) являются собственностью Российской Федерации.

Заявитель полагает, что п. 1 Приложения № 1 Постановления Правительства РФ от 14.08.1992 № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» (далее – Постановление Правительства РФ № 587) утвержден перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется.

В соответствии с вышеуказанной нормой объекты Заказчика не подлежат охране частными охранными предприятиями.

В нарушение требований действующего законодательства, а также, не принимая во внимание Письмо ФАС России от 04.07.2018 № ИА/50781/18 «По вопросу о заключении государственных контрактов на оказание услуг по охране объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется» (далее письмо ФАС России и Росгвардии) по вопросу заключения контрактов на оказание услуг по охране объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется в Документации о закупке Заказчиком не было установлено обязательное требование в соответствии с постановлением Постановление Правительства РФ № 587, а именно: наличие у участников Закупки государственных полномочий на осуществление охранной деятельности в отношении объектов Заказчика.

Также Заявитель ссылается на судебную практику.

В письменном отзыве Заказчик возражает на доводы Заявителя:

Заявитель относит ФГУП «ВГСЧ» к органам исполнительной власти и ссылается в обоснование на Постановление Правительства РФ № 587, которое устанавливает Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется.

Данный вывод Заявителя является ошибочным, поскольку ФГУП «ВГСЧ» было основано на праве хозяйственного ведения, создано в соответствии с Приказом Министерства металлургии СССР от 25.10.1989 № 291 и в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 24.06.2010 № 1050-р передано в ведение МЧС России.

В соответствии с Уставом ФГУП «ВГСЧ», утвержденного Приказом МЧС России № 157 от 31.03.2019, ФГУП «ВГСЧ» является коммерческой организацией.

У объектов ФГУП «ВГСЧ», подлежащих охране, отсутствует особый статус, позволяющий отнести их к учреждениям, которые включены в Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, поскольку данные объекты не являются местом нахождения государственного органа, и не служат для реализации последним властных полномочий и функций.

При этом нахождение ФГУП «ВГСЧ» в ведении федерального органа исполнительной власти (МЧС России) не относит ФГУП «ВГСЧ» к органам исполнительной или государственной власти и наличие у ФГУП «ВГСЧ» объектов, закрепленных на праве хозяйственного ведения, не является основанием для отнесения указанных объектов, к зданиям (помещениям), строениям федерального органа исполнительной власти, поименованным в п. 1 Приложения № 1 Постановления Правительства РФ № 587.

Таким образом, у ФГУП «ВГСЧ» отсутствовали основания для установления в закупочной документации требований о наличии у участников закупки государственных полномочий на осуществление охранной деятельности в отношении объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, а также ограничений в отношении участников закупки (участниками закупки не могут выступать частные организации).

Комиссией установлено, что в соответствии с абзацем 3 ст. 11 Закона РФ от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» частная охранная деятельность не распространяется на объекты государственной охраны и охраняемые объекты, предусмотренные Федеральным законом от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране», а также на объекты, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации. Охранным организациям разрешается оказывать услуги в виде вооруженной охраны имущества в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, а также использовать технические и иные средства, не причиняющие вреда жизни и здоровью граждан и окружающей среде, средства оперативной радио- и телефонной связи.

Пунктом 1 Постановления Правительства РФ № 587 утвержден перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, согласно приложению № 1.

Из п. 1 Приложения № 1 Постановления Правительства РФ № 587 следует, что частная охранная деятельность не распространяется на здания (помещения), строения, сооружения, прилегающие к ним территории и акватории федеральных органов законодательной и исполнительной власти (за исключением зданий (помещений), строений, сооружений, прилегающих к ним территорий Управления делами Президента Российской Федерации, территориальных органов Федеральной налоговой службы), иных государственных органов Российской Федерации.

Согласно п. 2 Определения Конституционного суда Российской Федерации от 21.1.2011 № 18363-О-О установление в п. 1 Приложения № 1 к Постановлению Правительства РФ № 587 перечня объектов, подлежащих государственной охране

направлено на надлежащее обеспечение безопасности указанных объектов ввиду особого их статуса.

По смыслу вышеуказанных положений частная охранная деятельность не распространяется на здания (помещения), строения, сооружения (прилегающие к ним территории) по признаку осуществления в них функций исполнительной власти, а не по признаку права собственности, в том числе Российской Федерации.

Согласно ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее – Закон № 161-ФЗ) унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию.

От имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы государственной власти Российской Федерации или органы государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Закон № 161-ФЗ разделяет унитарные предприятия и органы государственной власти.

Комиссией установлено, что согласно Уставу ФГУП «ВГСЧ» является унитарным предприятием, созданным создано в соответствии с Приказом Министерства металлургии СССР от 25.10.1989 № 291 и в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 24.06.2010 № 1050-р передано в ведение МЧС России (п. 1,1, п. 1.5).

В соответствии с п. 1.4 Устава ФГУП «ВГСЧ» является коммерческой организацией.

Согласно п. 2.1 Устава ФГУП «ВГСЧ» целями деятельности предприятия является:

а) осуществление деятельности по обеспечению горноспасательного обслуживания организаций, ведущих горные и другие работы на опасных производственных объектах угольной, горнодобывающей, металлургической промышленности и подземного строительства, реконструкции, эксплуатации, ликвидации или консервации и удовлетворения общественных потребностей в результате его деятельности;

б) получение прибыли.

В соответствии п. 2.2.6 Устава ФГУП «ВГСЧ» предприятие выполняет работ по предотвращению возникновения и минимизации последствий чрезвычайных ситуаций на объектах и территориях по заданиям МЧС России.

Между тем, в соответствии с Уставом ФГУП «ВГСЧ» не наделено никакими властными, распорядительными, контрольно-надзорными либо иными административными полномочиями, что позволяло бы отнести ФГУП «ВГСЧ» к системе органов исполнительной власти Российской Федерации.

В соответствии с п. 1 Положением о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11.07.2004 № 868 (далее – Положение о МЧС России) Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее – чрезвычайные ситуации), обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Согласно п. 3 Положения о МЧС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в его систему территориальные органы, федеральную противопожарную службу Государственной противопожарной службы (далее - федеральная противопожарная служба), спасательные воинские формирования МЧС России (далее – спасательные воинские формирования), Государственную инспекцию по маломерным судам МЧС России (далее – Государственная инспекция по маломерным судам), аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования, военизированные горноспасательные части, образовательные, научные, медицинские, санаторно-курортные и иные организации, находящиеся в ведении МЧС России, а также через представителей МЧС России в составе дипломатических представительств Российской Федерации, представительств Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях.

Полномочия МЧС России как органа власти определены в разделе Положения о МЧС России.

Между тем, вхождение ФГУП «ВГСЧ» в систему МЧС России не относит ФГУП «ВГСЧ» к государственным органам исполнительной власти.

Согласно п. 1 ст. 214 Гражданского Кодекса Российской Федерации государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность).

Комиссией установлено, что Распоряжением Межрегионального территориального управления Федерального Агентства по управлению государственным имуществом в Алтайском крае и Республике Алтай от 06.08.2019 № 480 имущество (база отдыха), охрана которого является предметом Закупки было изъято из оперативного управления Управления Федерального казначейства по Алтайскому краю и закреплено на праве хозяйственного ведения за ФГУП «ВГСЧ».

Из чего следует, что МЧС России никогда не являлось и не является собственником в отношении данного имущества, данное имущество находится непосредственно в собственности Российской Федерации.

Согласно правой позиции, изложенной в Определении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 16.11.2012 № ВАС-14797/12 факт нахождения

федерального имущества в оперативном управлении иного лица, не являющегося федеральным органом исполнительной власти, не является основанием для распространения охранной деятельности организаций на объекты, в которых размещены федеральные органы исполнительной власти.

Судебная практика, на которую указывает Заявитель сложилась в иных обстоятельствах, указные Заявителем судебные акты приняты в отношении иных лиц.

Письмо ФАС России и Росгвардии также не затрагивает правоотношения, рассматриваемые в настоящей жалобе.

С учетом изложенного Комиссия приходит к выводу о том, что довод Заявителя о применении к имуществу (база отдыха) ФГУП «ВГСЧ», охрана которого является предметом Закупки п. 1 Приложения № 1 Постановления Правительства РФ № 587 является необоснованным.

Вместе с тем действующим законодательством не запрещено ФГКУ «УВО ВНГ России по Алтайскому краю» участвовать в Закупке на общих основаниях, наряду с частными охранными предприятиями, что и было сделано Заявителем.

Также Комиссия отмечает противоречивое поведение Заявителя, поскольку подавая заявку ФГКУ «УВО ВНГ России по Алтайскому краю», указало на то, что изучив Документацию о закупке, учреждение выражает согласие на участие в Закупке.

ФГКУ «УВО ВНГ России по Алтайскому краю» приняло участие в процедуре Закупки, при этом, не будучи признанным победителем, обжаловало Документацию о закупке, с которой ранее согласилось.

С учетом изложенного Заявитель, подавший заявку на участие в Закупке и согласившийся с требованиями к участникам, установленными в Документации, будучи отклоненным в соответствии с требованиями Закона № 223-ФЗ и Документации о закупке, не вправе обжаловать указанные требования Документации о закупке

Иное нарушает право Заказчика на своевременное и полное удовлетворение потребностей Заказчика, закрепленное в ч. 1 ст. 1 Закона № 223-ФЗ, а также нарушает права и законные интересы других участников.

Руководствуясь ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров работ, услуг отдельными видами юридических лиц», Комиссия Кемеровского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ФГКУ «УВО ВНГ России по Алтайскому краю» № 042/07/3-2343/2019 необоснованной.

Заместитель председателя комиссии: <…>

<…>

<…>

Члены комиссии:

<…>

<…>

В соответствии с ч. 23 ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» решение и предписание Комиссии антимонопольного органа может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания.