

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-18989/2022 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

23.12.2022

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 «.....»,

в отсутствие представителя «.....», извещенного надлежащим образом о дате, месте и времени заседания письмом Московского УФАС России от 22.12.2022 № НП/65182/22,

рассмотрев жалобу «.....» (далее также - Заявитель) на действия «.....» (далее также - Заказчик) при проведении запроса котировок в электронной форме на право заключения договора на оказание услуг централизованной охраны объектов (СФО) (реестровый № 32211916018, 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, перенаправленная письмом Алтайского УФАС России от 13.12.2022 № 4814/9. Рассмотрение жалобы проводилось в дистанционном режиме посредством видеоконференцсвязи. 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. Согласно доводам жалобы, нарушение со стороны Заказчика при проведении закупочной процедуры выразилось в ненадлежащем формировании закупочной документации, выразившееся в установлении избыточных требований к участникам закупки. Заказчик с доводами жалобы не согласился, представил письменные возражения и материалы истребуемые антимонопольным органом. 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. N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" (далее - Закон о закупках) при закупке товаров, работ, услуг заказчика 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. В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках Заказчик при осуществлении закупочной процедуры должен руководствоваться принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки. В силу части 10 статьи 3.2 Закона о закупках, заявки на участие в конкурентной закупке представляются согласно требованиям к содержанию, оформлению и составу заявки на участие в закупке, указанным в документации о закупке в соответствии с настоящим Федеральным законом и положением о закупке заказчика. Согласно части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе требования к содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в

закупке. Пунктом 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках предусмотрено, что в документации о конкурентной закупке должны быть указаны требования к участникам такой закупки. Комиссией установлено, что 02.12.2022 Заказчик на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru>) (далее – ЕИС), разместил информацию о проведении о Закупки. Начальная (максимальная) цена договора (лота): Лот № 1 – 1 404 000 (Один миллион четыреста четыре тысячи) рублей 00 копеек, в т.ч. НДС 20%; Лот № 2 – 447 300 (Четыреста сорок семь тысяч триста) рублей 00 копеек, в т.ч. НДС 20%; Лот № 3 – 2 606 400 (Два миллиона шестьсот шесть тысяч четыреста) рублей 00 копеек, в т.ч. НДС 20%; Лот № 4 – 1 068 033 (Один миллион шестьдесят восемь тысяч тридцать три) рубля 60 копеек, в т.ч. НДС 20%; Лот № 5 – 560 275 (Пятьсот шестьдесят тысяч двести семьдесят пять) рублей 20 копеек, в т.ч. НДС 20%; Лот № 6 – 319 500 (Триста девятнадцать тысяч пятьсот) рублей 00 копеек, в т.ч. НДС 20%; Лот № 7 – 280 137 (Двести восемьдесят тысяч сто тридцать семь) рублей 60 копеек, в т.ч. НДС 20%. Дата начала срока подачи заявок: 02.12.2022 00:00 (МСК). Дата и время окончания срока подачи заявок (по местному времени заказчика): 12.12.2022 08:30 (МСК). Разделом 11 закупочной документации установлены требования к содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в запросе котировок и инструкция по ее заполнению. Так, в соответствии с подпунктом е) раздела 11.1 документации установлено, что Участник в составе своей заявки должен представить копии лицензий (либо выписки из соответствующих реестров), свидетельств, разрешений и иных документов, подтверждающих соответствие участника процедуры закупки требованиям, установленным законодательством Российской Федерации, в случае если в соответствии с законодательством Российской Федерации такие требования установлены к лицам, осуществляющим реализацию покупаемой продукции, а именно: Лицензия на осуществление частной охранной деятельности, разрешение на следующий перечень видов услуг: 1) защита жизни и здоровья граждан; 2) охрана объектов и (или) имущества (в том числе при его транспортировке), находящихся в собственности, во владении, в пользовании, хозяйственном ведении, оперативном управлении или доверительном управлении, за исключением объектов и (или) имущества, предусмотренных пунктом 7 настоящей части; 3) охрана объектов и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны, перечень видов которых устанавливается Правительством Российской Федерации, и (или) с принятием соответствующих мер реагирования на их сигнальную информацию; 4) консультирование и подготовка рекомендаций клиентам по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств; 5) обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий; 6) обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, за исключением объектов, предусмотренных пунктом 7 настоящей части; 7) охрана объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности, за исключением объектов, предусмотренных частью третьей статьи 11 настоящего Закона. (данное требование распространяется на организации и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих свою деятельность в соответствии с законом Российской Федерации от 11 марта 1992 г. N 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»). В обоснование неправомочности установления указанного требования, Заявитель ссылается на то, что объекты Заказчика относятся к объектам, на которые частная охранная

деятельность не распространяется в соответствии с Приложением № 1 к Постановлению Правительства Российской Федерации от 14.08.1992 № 587. На заседании Комиссии Заказчик пояснил, что права собственника имущества Предприятия осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) и Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (Росимущество), собственником и конечным бенефициаром является Российская Федерация. Как отметил Заказчик, Предприятие в соответствии с Положением о радиочастотной службе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 14.05.2014 № 434, входит в состав радиочастотной службы и находится в ведении Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. При этом радиочастотная служба не является федеральным органом исполнительной власти в понимании Указа Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Согласно пункту 4 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16.03.2009 № 228, Роскомнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы. В соответствии с вышеизложенным Заказчик указал, что не входит в систему и структуру федеральных органов законодательной и исполнительной власти, а также не осуществляет полномочия государственных органов, а имущество Предприятия не может относиться к объектам государственных органов власти. Также вне зависимости от того, что федеральный орган исполнительной власти осуществляет функции и полномочия учредителя Предприятия, его статус, как органа государственной власти, не распространяется на подведомственные организации. Таким образом, Заказчик подчеркнул, что не является ни структурным подразделением, ни территориальным органом федерального органа исполнительной власти Роскомнадзора, а является его подведомственным предприятием - коммерческой организацией. На основании изложенного, Заказчик поясняет, что охрана объектов Заказчика, находящихся в хозяйственном ведении, в том числе, имеющих категорию антитеррористической защищенности, может быть обеспечена организациями, осуществляющими частную охранную деятельность. В совокупности изложенных обстоятельств, изучив представленные материалы и сведения, Комиссия отмечает следующее. В соответствии с частью 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 11.03.1992 N 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 N 57-ФЗ "О государственной охране", а также на объекты, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации. Во исполнение данной нормы постановлением Правительства Российской Федерации от 14.08.1992 N 587 утвержден Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется (далее - Перечень N 587). Согласно пункту 1 Перечня N 587 установлено, что частная охранная деятельность не распространяется на здания (помещения), строения, сооружения, прилегающие к ним территории и акватории федеральных органов законодательной и исполнительной власти, органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов Российской Федерации. Сети связи и сооружения связи ФГУП "ГРЧЦ" в соответствии со статьей 7 Федерального закона от 07.07.2003 N 126-ФЗ "О связи"

находятся под защитой государства. Из пунктов 1, 2 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16.03.2009 N 228 (далее - Положение) следует, что Роскомнадзор находится в ведении Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, функции по контролю и надзору за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных, а также функции по организации деятельности радиочастотной службы.

В соответствии с пунктом 1 Положения о радиочастотной службе, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.05.2014 N 434, специально уполномоченная служба по обеспечению регулирования использования радиочастот и радиоэлектронных средств при Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее - радиочастотная служба) представляет собой единую систему организаций, находящихся в ведении Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, осуществляющих деятельность в области обеспечения надлежащего использования радиочастот и радиочастотных каналов, радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств гражданского назначения (далее соответственно - радиоэлектронные средства и (или) высокочастотные устройства), экспертизы и мониторинга соблюдения законодательства в установленной сфере деятельности Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, а также участвующих в предоставлении государственных услуг. Согласно пункту 2 статьи 113 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ), имущество государственного или муниципального унитарного предприятия находится в государственной или муниципальной собственности и принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. В соответствии с пунктом 5.9 Положения Роскомнадзор осуществляет в порядке и пределах, которые определены федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федерального органа государственной власти, в том числе имущества, переданного организациям, подведомственным Службе (включая предприятия радиочастотной службы). В соответствии с пунктом 2 Перечня федеральных государственных унитарных предприятий, передаваемых в ведение федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (приложение к постановлению N 228) Радиочастотный центр Центрального федерального округа (г. Москва) является подведомственной Роскомнадзору организацией. ФГУП "ГРЧЦ" находится в ведении Роскомнадзора. Предприятие осуществляет свою деятельность в соответствии с Федеральным законом от 07.07.2003 N 126-ФЗ "О связи", Положением о радиочастотной службе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 14.05.2014 N 434, а также настоящим уставом ФГУП "ГРЧЦ". Согласно пункту 1.4 устава предприятие является уполномоченной службой по обеспечению регулирования радиочастот и

радиоэлектронных средств и находится в ведении Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее - Роскомнадзор). Полномочия собственника имущества предприятия осуществляют Роскомнадзор и Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (далее - Росимущество) в соответствии с законодательством Российской Федерации. Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) в соответствии с Положением о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 N 432, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом (за исключением случаев, когда указанные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляют иные федеральные органы исполнительной власти), функции по организации продажи приватизируемого федерального имущества, реализации имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, функции по реализации конфискованного, движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации, функции по оказанию государственных услуг, функции по обособленному учету имущества, созданного и (или) приобретенного в результате реализации программ, подпрограмм, проектов и мероприятий Союзного государства, находящегося на территории Российской Федерации, права на которое переданы после их завершения государственным заказчикам - координаторам, государственным заказчикам либо исполнителям таких программ, подпрограмм, проектов и мероприятий от Российской Федерации, и правоприменительные функции в сфере имущественных и земельных отношений. Исходя из пункта 3.1 устава, имущество предприятия находится в федеральной собственности и принадлежит предприятию на праве хозяйственного ведения. В соответствии с правовой позицией, изложенной в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 21.12.2011 N 1863-О-О, установление в пункте 1 Перечня объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14.08.1992 N 587, в качестве объектов, подлежащих государственной охране, направлено на надлежащее обеспечение безопасности указанных объектов ввиду их особого статуса. Объекты охраны ФГУП "ГРЧЦ" являются федеральной собственностью и находятся в ведении Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, включены в указанный Перечень, в связи с чем подлежат государственной охране. При этом частные охранные организации являются негосударственными организациями, осуществляют частную охранную деятельность на основании лицензии и не имеют полномочий на выполнение государственной охраны объектов, перечисленных в пункте 1 Приложения N 1 к постановлению Правительства Российской Федерации от 14.08.1992 N 587. В силу закона федеральные органы исполнительной власти осуществляют права собственника в отношении имущества федерального государственного унитарного предприятия. То есть, от имени Российской Федерации права собственника имущества унитарного предприятия (ФГУП "ГРЧЦ" - коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником на праве хозяйственного ведения) осуществляют органы государственной власти Российской Федерации в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов

(Роскомнадзор). Таким образом, из правового регулирования следует, что ФГУП «ГРЧЦ» отнесено к ведению федерального органа исполнительной власти, его имущество является федеральной собственностью и принадлежит предприятию на праве хозяйственного ведения, в связи с чем объекты охраны по оспариваемой закупке, подлежат государственной охране, на них не распространяется частная охранная деятельность. Тот факт, что объекты охраны принадлежат на праве собственности Российской Федерации и закреплены за ФГУП "ГРЧЦ" на праве хозяйственного ведения, не имеет правового значения в рассматриваемом случае, поскольку указанное обстоятельство не распространяет частную охранную деятельность на объекты, в которых размещены федеральные органы исполнительной власти, не влечет изменения режима охраны, предусмотренного для объектов, используемых указанными органами. Целью государственной охраны является безопасное и беспрепятственное обеспечение функционирования государственных органов Российской Федерации, а также сохранность принадлежащего им имущества, необходимого осуществления деятельности и выполнения уставных задач. Данная правовая позиция подтверждается судебной практикой (Определение Верховного Суда РФ от 16.08.2022 N 304-ЭС22-6157 по делу N А46-4658/2021). С учетом изложенного, на основе всестороннего исследования, оценки фактических обстоятельств и доказательств по делу в их совокупности и взаимосвязи Комиссия приходит к выводу об обоснованности доводов жалобы. Таким образом, включение в документацию о Закупке требования о наличии у участников в составе своей заявки лицензии на осуществление частной охранной деятельности не соответствует требованиям пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках. Также Комиссия приходит к выводу о необходимости в выдаче Заказчику обязательного для исполнения предписания, поскольку сведения о заключении договора по результатам Закупки отсутствуют. На основании изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1, пунктом 3.1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу «.....» (ОГРН: «.....», ИНН: «.....») на действия «.....» (ОГРН: «.....», ИНН: «.....») при проведении Закупки обоснованной.
2. Установить в действиях Заказчика нарушения пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках.
3. Выдать Заказчику обязательное для исполнения предписание об устранении допущенного нарушения.

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