

## РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-3021/2024 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

15.03.2024

Москва

Г.

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 ВГУЮ (РПА Минюста России) ;

в отсутствие представителей ООО «ЧОП «Милитари компани секьюрити», уведомленных надлежащим образом письмом Московского УФАС России от 12.03.2024 № НП/9535/24,

рассмотрев жалобу ООО «ЧОП «Милитари компани секьюрити» (далее — Заявитель) на действия ВГУЮ (РПА Минюста России) (далее — Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, на право заключения договора на оказание услуг по охране объектов Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» (реестровый № 32413341539, далее — Закупка),

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.

Рассмотрение жалобы проводилось в дистанционном режиме посредством видеоконференцсвязи.

Инструкция по подключению и использованию системы TrueConf размещена на

официальном сайте Московского УФАС России по ссылке: <https://moscow.fas.gov.ru/page/17962>.

Заявлений о невозможности подключения к сеансу, а также возражений относительно рассмотрения жалобы посредством видеоконференцсвязи от Заявителя, которому направлялись уведомления о принятии жалобы к рассмотрению, а также, уведомление о переносе рассмотрения жалобы, в Управление не поступало.

Таким образом, учитывая, что указанное лицо надлежащим образом извещено о дате, времени и способе рассмотрения жалобы заблаговременно, Комиссия Московского УФАС считает возможным провести дистанционное рассмотрение жалобы в отсутствие Заявителя.

Согласно части 16 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, рассмотрение жалобы по существу осуществляется комиссией антимонопольного органа. Неявка лиц, надлежащим образом уведомленных (уведомленных посредством направления антимонопольным органом уведомления, предусмотренного частью 11 настоящей статьи) о времени и месте рассмотрения жалобы по существу, не является препятствием для такого рассмотрения.

При этом в жалобе Заявителя содержатся ссылки на нарушение Заказчиком статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Настоящее заседание Комиссии было проведено в рамках статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, при этом в части доводов о возможном нарушении статьи 17 Закона о защите конкуренции данная жалоба принята в работу в рамках статьи 44 Закона о защите конкуренции и ответ будет дан дополнительно.

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, конкурсной или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов или 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 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», 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, конкурсной или аукционной 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; акты и (или) действия (бездействие)

уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей, могут быть обжалованы юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, права или законные интересы которых, по их мнению, нарушены при осуществлении мероприятий по реализации проекта по строительству объекта капитального строительства либо при предъявлении требования осуществить мероприятия по реализации проекта по строительству объекта капитального строительства, не предусмотренные статьей 5.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации, и (или) получить документы, сведения, материалы, согласования, не включенные в утвержденный Правительством Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности исчерпывающий перечень документов, сведений, материалов, согласований, необходимых для выполнения мероприятий по реализации проекта по строительству объекта капитального строительства (далее в настоящей статье — заявитель).

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 выразилось в ненадлежащем формировании конкурсной документации.

По мнению Заявителя, указание в пункте 3.1 Технического задания условия о том, что Исполнителем может быть только частная охранная организация (ЧОО), ограничивает права на участие в процедуре организаций с наименованием «Частное Охранное Предприятие», либо «Охранное предприятие», поскольку до 2010 года организация, занимающаяся охраной могла осуществить государственную регистрацию только в форме «ЧОП» (Частное охранное предприятие), с 2010 года организация может осуществить государственную регистрацию только в форме «ЧОО» (Частная охранная организация).

Также Заявитель считает избыточным, неизмеримым и противоречащим ГОСТу Р 59044-2020 требования к группе быстрого реагирования, установленные пунктом 3.2.6 Технического задания, поскольку ГОСТом Р 59044-2020 приведен исчерпывающий перечень оборудования, обязательного в наличии у группы быстрого реагирования.

Заказчик с доводами жалобы не согласился, представил письменные возражения и материалы.

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 заказчик руководствуется 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.

Комиссией установлено, что 01.03.2024 Заказчиком на сайте оператора электронной торговой площадки, а также на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru>) (далее – ЕИС), размещена информация о проведении Закупки, а также документация.

Согласно пункту 3.1 Технического задания Исполнителем может быть только частная охранная организация (ЧОО).

Комиссия отмечает, что охранная деятельность регулируется Законом РФ от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (далее - Закон об охранной деятельности).

Так, в силу пункта 1 статьи 1.1 Закон об охранной деятельности частная охранная организация - это организация, специально учрежденная для оказания охранных услуг, зарегистрированная в установленном законом порядке и имеющая лицензию на осуществление частной охранной деятельности.

Частная охранная организация может быть создана только в форме общества с ограниченной ответственностью и не может осуществлять иную деятельность кроме охранной (абзац 1 ст. 15.1 Закона об охранной деятельности).

Статьей 54 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) определено, что юридическое лицо имеет свое наименование, содержащее указание на организационно-правовую форму, а в случаях, когда законом предусмотрена возможность создания вида юридического лица, указание только на такой вид.

Частью 2 статьи 1473 ГК РФ установлено, что фирменное наименование юридического лица должно содержать указание на его организационно-правовую форму и собственно наименование юридического лица, которое не может состоять только из слов, обозначающих род деятельности.

Из приведенных норм следует, что Частное охранное предприятие (ЧОП) или Охранное предприятие (ОП) являются частью фирменного наименования.

В связи с этим, Комиссия приходит к выводу о том, что условие, изложенное в пункте 3.1 Технического задания, не ограничивает охранные организации с наименованиями ЧОП или ОП в возможности участия в Закупке, а лишь указывает, что оказанием услуг по охране объектов Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» может осуществлять только организация, оказывающая охранные услуги, вне зависимости от его фирменного наименования.

Комиссией также установлено, что при формировании НМЦ, Заказчиком получено 3 коммерческих предложения от охранных организаций, среди которых ЧОП также выразил готовность оказывать охранные услуги на описанных Заказчиком условиях.

При этом Заявителем доказательств, подтверждающих обоснованность доводов жалобы в указанной части, равно как доказательств невозможности участия в Закупке с фирменным наименованием ЧОП, не представлено.

В отношении доводов жалобы об установлении в пункте 3.2.6 Технического задания избыточных требований к группе быстрого реагирования, Комиссия установила следующее.

Так, в соответствии с пунктом 3.2.6 Технического задания Исполнитель должен иметь:

Собственную (соисполнение не допускается) группу быстрого реагирования, сотрудников охраны на автомобиле (специальная раскраска автомобиля, информационные надписи и знаки принадлежности к частной охранной организации) в составе не менее двух сотрудников охраны, вооруженных и экипированных Исполнителем:

- служебным оружием, в количестве не менее 1 (одной) единицы;
- специальными средствами отечественного производства (шлем защитный 1-3 классов защиты, жилет защитный 1-5 классов защиты, наручники и палки резиновые), разрешенными к применению в соответствии с законодательством Российской Федерации, в количестве не менее двух единиц каждого наименования. Экипаж группы быстрого реагирования на автомобиле должен иметь:

Специальные инструменты и принадлежности:

- огнетушитель углекислотный	1 шт.;
- огнетушитель порошковый	1 шт.;
- противопожарное полотно	1 шт.;
- ножницы-кусачки арматурные	1 шт.;
- ножовку по металлу	1 шт.;
- гвоздодер	1 шт.;
- трос металлический	1 шт.;

- электрический фонарь	1 шт.;
- телефон мобильной связи	2 шт.;
- радиостанцию	2 шт.;
- противогаз с дополнительным пиропатроном CO2	2 шт.

Наблюдательное дело группы быстрого реагирования:

- приказ частной охранной организации о создании группы быстрого реагирования на автомобиле;
  - Лицензия организации на осуществление частной охранной деятельности (копия) с указанием разрешенных видов охранных услуг;
  - Разрешение на хранение и использование оружия и патронов к нему (РХИ) с приложением списка пономерного учета оружия (копия);
  - уведомление лицензирующего органа, выдавшего лицензию на осуществление частной охранной деятельности и территориального органа МВД России по месту охраны имущества (расположения объекта охраны) о принятии объекта под охрану (копия);
  - согласование специальной раскраски автомобиля, информационных надписей и знаков принадлежности к частной охранной организации (копия);
  - Договор с приложениями на осуществление комплекса мер, направленных на защиту материального имущества объектов, обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов (копия); график дежурства сотрудников охраны группы быстрого реагирования, утвержденный руководителем охранной организации;
  - таблица позывных частной охранной организации при радиообмене;
  - должностные инструкции экипажа группы быстрого реагирования, утвержденные руководителем охранной организации;
  - инструкция частной охранной организации о мерах безопасности при выполнении охранниками мобильной служебных обязанностей, утвержденные руководителем охранной организации;
  - фотографии образцов специальной формы одежды для охранников мобильной группы ЧОО (комплект);
- список номеров телефонов территориальных органов МВД России, специальных и аварийных служб
- опись имущества и оборудования мобильной группы; - рабочий журнал мобильной группы.

Документы на автомобиль группы быстрого реагирования:

- регистрационные документы (свидетельство о регистрации) транспортного средства;

- водительское удостоверение сотрудника охраны, осуществляющего управление автомобилем;
- путевой лист.

Личные документы:

- удостоверения частного охранника и личные карточки частного охранника;
- медицинская книжка в соответствии с приказом Минздрава России от 18.02.2022 №90н «Об утверждении формы, порядка ведения отчетности, учета и выдачи работникам личных медицинских книжек, в том числе в форме электронного документа»

- документы, удостоверяющие личность;

- разрешение на хранение и ношение служебного оружия и патронов к нему (у сотрудника охраны, входящего в состав группы быстрого реагирования и вооруженного служебным оружием).

Согласно пункту 1.1 ГОСТа Р 59044-2020 настоящий стандарт устанавливает общие требования к организации охранных услуг, связанных с охраной объектов и/или имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны (ТСО), перечень видов которых устанавливает Правительство Российской Федерации, и/или с принятием соответствующих мер реагирования на их сигнальную информацию. Требования настоящего стандарта распространяются на объекты независимо от их ведомственной принадлежности и формы собственности.

Требования настоящего стандарта предназначены для применения заказчиками охранных услуг, а также частными охранными организациями, оказывающими услуги, связанные с принятием соответствующих мер реагирования на сигнальную информацию технических средств охраны (пункт 1.3 ГОСТа Р 59044-2020).

Как пояснил Заказчик, при определении оснащения и экипировки группы быстрого реагирования Заказчиком не установлена необходимость соответствия оснащения и экипировки требованиям, содержащимся в пункте 5 Национального стандарта ГОСТ Р 59044-2020. Согласно разъяснениям, содержащимся в письме Росстандарта от 07.04.2022 № 30-44-22, если заказчиком в описании объекта закупки используются ссылки на технические регламенты, стандарты, содержащие показатели, требования, условные обозначения, то в этом случае данная норма является обязательной.

Заказчик также отметил, что полномочия учредителя Заказчика осуществляет Министерство юстиции Российской Федерации.

К объектам Министерства юстиции Российской Федерации установлены требования по антитеррористической защищенности, утвержденные постановлением Правительства РФ от 28.09.2020 № 1552 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства юстиции Российской Федерации и формы паспорта безопасности объектов (территорий) Министерства юстиции Российской Федерации»

(постановление Правительства №1552).

В целях обеспечения антитеррористической защищенности, Заказчик, в том числе осуществляет организацию охраны, пропускного и внутриобъектового режимов, организацию контроль-пропускных пунктов, разработку организационно-распорядительных документов, направленных на реализацию мер по обеспечению антитеррористической защищенности объектов (территорий), организацию оповещения о возможной экстренной эвакуации людей. При этом, согласно постановлению Правительства №1552 объект может оборудоваться средствами охраны, соответствующими более высокой категории.

Заказчик (объекты Заказчика) относятся к объектам массового пребывания людей.

Требования к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий) установлены также постановлением Правительства РФ от 25.03.2015 № 272 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)».

В отношении каждого объекта (территории) Заказчика в соответствии с актом обследования и категорирования составляется паспорт безопасности объекта (территории). Паспорт безопасности согласовывается руководителем территориального органа Росгвардии, ФСБ России.

Паспорт безопасности, в том числе содержит информацию о силах и средствах, привлекаемых для обеспечения антитеррористической защищенности объекта (территории).

Заказчик также отметил, что на объектах Заказчика находятся несовершеннолетние граждане, в том числе малолетние дети, являющиеся учащимися Заказчика.

В свою очередь, Комиссия принимает во внимание тот факт, что оспариваемые Заявителем требования Технического задания установлены исключительно к исполнителю по договору.

При закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки (пункт 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках).

Одной из целей Закона о закупках является удовлетворение потребностей заказчиков в удовлетворении нужд в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств (ч. 1 ст. 1 Закона о закупках).

Согласно требованиям части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о

закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе установленные заказчиком требования к качеству, техническим характеристикам товара, работы, услуги, к их безопасности, к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы и иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика.

Из приведенных норм права в их взаимосвязи следует, что заказчики, осуществляющие закупку по правилам данного закона должны таким образом определить требования к закупаемым товарам, работам, услугам, чтобы, с одной стороны, повысить шансы на приобретение товара именно с теми характеристиками, которые им необходимы, соответствуют их потребностям, а с другой стороны, необоснованно не ограничить количество участников закупки.

При этом Закон о закупках не содержит норм, ограничивающих право заказчика включать в документацию требования к объекту закупки, которые являются для него значимыми и необходимыми для выполнения соответствующих функций, равно как и норм, обязывающих заказчика устанавливать в этой документации, вопреки его потребностям, такие требования к характеристикам объекта закупки, которые соответствовали бы всем существующим видам товаров, работ, услуг.

Как отмечается в определении Верховного суда РФ от 31.07.2017 № 305-КГ17-2243, Закон о закупках не содержит конкретных правил и критериев относительно требований, устанавливаемых заказчиком к участникам закупки. Осуществляя организацию и проведение закупки, заказчики руководствуются требованиями законодательства в сфере закупок и положением о закупках, разработанным самостоятельно с учетом потребностей конкретного заказчика.

В частности, порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупок) и условия их применения устанавливаются заказчиками самостоятельно путем принятия Положения о закупке.

Таким образом, заказчикам предоставлено право сформировать свою систему закупок в зависимости от особенностей осуществления деятельности, установив при необходимости дополнительные требования к участникам закупки.

В отличие от закупок, осуществляемых в рамках контрактной системы для обеспечения государственных и муниципальных нужд, первоочередной целью Закона о закупках является создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности (часть 1 статьи 1 Закона о закупках).

Отсутствие у хозяйствующего субъекта необходимых условий для участия в Закупке не является доказательством, подтверждающим, что требования Заказчика привели к ограничению конкуренции.

Каждый хозяйствующий субъект самостоятельно принимает решение об участии в закупочной процедуре, действия каждого из них влияют на результаты закупки, победителем которого определяется лучший из участников, то есть наиболее конкурентоспособный.

Согласно правовой позиции, изложенной в пункте 6 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.05.2018 года, 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.

Принцип равноправия, в силу пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках предполагает недопустимость предъявления различных требований к участникам закупки, находящимся в одинаковом положении, в отсутствие к тому причин объективного и разумного характера.

В настоящем случае, установленные в Техническом задании требования в равной мере применяется ко всем участникам закупки, и, следовательно, не приводят к исключению из числа участников закупки хозяйствующих субъектов по причинам, не связанным с обеспечением удовлетворения потребностей заказчика.

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.

Заявитель на заседание Комиссии не явился, действительных доказательств нарушения своих прав, невозможности участия в Закупке на описанных Заказчиком условиях, а также, доказательств ограничения конкуренции путем предоставления преимущества конкретному лицу не представил.

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.

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

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «ЧОП «Милитари компани секьюрити» (ОГРН:1197746420398, ИНН:7726454751) на действия ВГУЮ (РПА Минюста России) (ОГРН:1027700162676, ИНН:7719061340) при проведении Закупки необоснованной.
2. Снять ограничения, наложенные письмами Московского УФАС России от 06.03.2024 № НП/8835/24, от 12.03.2024 № НП/9535/24.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия.