

РЕШЕНИЕ № 12-10-26/2017

апреля 2017 г.

г. Кострома

Комиссия Костромского УФАС России по контролю в сфере закупок (далее - Комиссия Костромского УФАС России; Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии: Ревельцев О.В., заместитель руководителя управления;

Заместитель председателя Комиссии: Белов Д.Ю., начальник отдела контроля в сфере закупок, торговли и рекламы;

Члены Комиссии: Степина А.К., старший государственный инспектор отдела контроля в сфере закупок, торговли и рекламы;

Рубцов И.М., государственный инспектор отдела контроля в сфере закупок, торговли и рекламы;

при ведении аудиозаписи заседания, в присутствии: <...>, рассмотрев жалобу филиала ФГУП «Охрана» Росгвардии по Костромской области на действия аукционной комиссии при проведении аукциона в электронной форме на право заключения контракта на оказание услуг государственной охраны (извещение № 0141100008417000006), и в результате проведения внеплановой проверки в соответствии с частью 15 статьи 99 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 контрактной системе),

УСТАНОВИЛА:

Согласно представленным материалам 10.03.2017 г. на официальном сайте в сети «Интернет» для размещения информации о размещении закупок <http://www.zakupki.gov.ru> специализированной организацией – ЗАО «Ивановское региональное агентство конкурсов и аукционов» (далее - специализированная организация), размещено извещение и документация о проведении аукциона в электронной форме на право заключения контракта на оказание услуг государственной охраны (извещение № 0141100008417000006) (далее – Документация об аукционе). Заказчик – Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Костромской области (далее – Заказчик; Управление Роспотребнадзора по Костромской области).

31.03.2017 г. в адрес Костромского УФАС России поступила жалоба от участника закупки - филиала ФГУП «Охрана» Росгвардии по Костромской области (далее – Заявитель) на действия аукционной комиссии при проведении вышеуказанного аукциона следующего содержания:

«1. При оценке Заявок участников, Единая комиссия Заказчика в обязательном порядке, среди прочего, должна была проверить соответствие лиц, которые осуществляют деятельность, являющуюся предметом закупки, требованиям законодательства (в частности, требованиям о наличии полномочий, разрешений, допусков) (п. 1 ч. 1 и ч. 8 ст. 31 Закона № 44-ФЗ). При этом, отстранение участника закупки от участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) или отказ от заключения контракта с победителем определения поставщика

(подрядчика, исполнителя) осуществляется в любой момент до заключения контракта, если заказчик или комиссия по осуществлению закупок обнаружит, что участник закупки не соответствует требованиям, указанным в ч. 1 и ч. 2 указанной статьи, или предоставил недостоверную информацию в отношении своего соответствия указанным требованиям (ч. 9 ст. 31 Закона № 44-ФЗ). Однако Единой комиссией Заказчика необходимых действий предпринято не было.

Организационно-правовые основы создания и деятельности ведомственной охраны установлены Федеральным законом от 14.04.1999 № 77-ФЗ «О ведомственной охране». В соответствии со статьей 1 указанного закона ведомственная охрана - совокупность создаваемых имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными органами исполнительной власти и организациями органов управления, сил и средств, предназначенных для защиты охраняемых объектов от противоправных посягательств.

В силу статьи 5 указанного Закона федеральные органы исполнительной власти, имеющие право на создание государственной ведомственной охраны, определяются Правительством Российской Федерации.

Согласно статье 8 Федерального закона от 14.04.1999 № 77-ФЗ «О ведомственной охране» ведомственная охрана осуществляет защиту охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и (или) находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов.

этом, положение части 1 ст. 8 Федерального закона от 14.04.1999 № 77-ФЗ «О ведомственной охране» (в редакции Федерального закона от 03.07.2016 № 227-ФЗ) не отменяет необходимость нахождения охраняемых ведомственной охраной объектов в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов, создавших ведомственную охрану. Так, согласно ч.7 ст. 8 Федерального закона от 14.04.1999 № 77-ФЗ «О ведомственной охране», перечень охраняемых объектов определяется имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными государственными органами и организациями и утверждается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Действует Положение о ведомственной охране Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.10.2009 № 775), изданное в соответствии со ст. 5 данного закона, которое определяет цели создания, предназначение и полномочия ведомственной охраны в сфере охраны объектов.

Учитывая положения статьи 115 Конституции Российской Федерации, во исполнение требований ст. 5, ч. 7 ст. 8 Федерального закона от 14.04.1999 № 77-ФЗ «О ведомственной охране», Правительством Российской Федерации были утверждены:

Постановление Правительства Российской Федерации от 12.07.2000 № 514 «Об организации ведомственной охраны», которым утвержден перечень федеральных органов исполнительной власти, имеющих право создавать ведомственную охрану, в который включено, в том числе Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации;

Постановление Правительства Российской Федерации от 02.10.2009 № 775 утверждено Положение о ведомственной охране Министерства связи и массовых

коммуникаций Российской Федерации.

Согласно п. 2 Постановления Правительства РФ от 12.07.2000 № 514 «Об организации ведомственной охраны» перечни охраняемых объектов, а также вносимые в них изменения утверждаются руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти по согласованию с Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Согласно пунктам 2, 3, 4, 6, 7 Положения о ведомственной охране Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 02.10.2009 № 775, ведомственная охрана создается Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и предназначается для защиты охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и находящихся в сфере ведения Министерства и подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти.

Ведомственная охрана состоит из органа управления ведомственной охраны (далее - орган управления) и территориальных подразделений ведомственной охраны в федеральных округах и субъектах Российской Федерации.

Органом управления является федеральное государственное унитарное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения (далее - предприятие).

Деятельность органа управления осуществляется в соответствии с его уставом и законодательством Российской Федерации.

Территориальные подразделения ведомственной охраны создаются в федеральных округах и субъектах Российской Федерации в форме филиалов предприятия.

Аналогичные положения отражены в Уставе предприятия ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность», утвержденном приказом Минкомсвязи России от 26.12.2014 № 497 (далее - Устав).

В силу пункта 1.1 Устава ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» указанное предприятие создано на основании Федерального закона от 14.04.1999 № 77-ФЗ «О ведомственной охране» (далее - Закон № 77-ФЗ), постановления Правительства РФ от 19.03.2001 № 197 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Министерства Российской Федерации по связи и информатизации», в соответствии с приказом Министерства Российской Федерации по связи и информатизации от 04.05.2001 № 130 «О создании ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность», находится в ведении Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и является ведомственной охраной Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

В соответствии с п. 2.2 Устава ФГУП «СВЯЗЬ - безопасность» видом деятельности данной организации является защита охраняемых объектов (в том числе, объектов, подлежащих государственной охране), являющихся государственной собственностью и находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти в области информационных технологий, электросвязи и почтовой связи, массовых коммуникаций и средств массовой информации, печати, издательской и полиграфической деятельности, обработки

персональных данных, оказания государственных услуг в сфере информационных технологий, а также охраняемых объектов иных форм собственности, в соответствии с заключенными договорами.

В разделе 2 Устава ФГУП «СВЯЗЬ - безопасность» указано, что предприятие не вправе осуществлять виды деятельности, не предусмотренные Уставом.

Исходя из положений Закона № 77-ФЗ, Положения о ведомственной охране Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 02.10.2009 № 775, Устава ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» (утв. приказом Минкомсвязи России от 26.12.2014 № 497), данное предприятие вправе осуществлять охрану объектов при одновременном соблюдении двух условий: если объект является государственной собственностью и находится в сфере ведения Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Костромской области не является органом связи, а положения документации об Аукционе не свидетельствуют о том, что объект административное здание Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Костромской области, расположенное по адресу 156005, г. Кострома, бульвар Петровский, д. 5, охрана которого была предметом закупки, находится в ведении Минкомсвязи России. Охране подлежит объект в целом, а не какие-либо отдельные технические помещения (например, линии и средства связи, расположенные на объекте заказчика закупки).

Таким образом, объект закупки не относится к числу объектов, находящихся в сфере ведения Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти, а потому указанный объект не может охраняться силами ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность».

Неправомерность осуществления охраны ведомственной охраной объектов, не находящихся в прямом ведомственном подчинении федеральных органов исполнительной власти, учредивших ведомственную охрану, а также неправомерность участия организаций ведомственной охраны, в том числе ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность», в закупках на охрану таких объектов подтверждают: Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 31.07.2015 № Ф03-2463/2015 по делу № А59-5152/2014, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 22.10.2015 № Ф061512/2015, Решение Арбитражного суда Челябинской области от 15.10.2015 № А76-17355/2015, Решение Арбитражного суда Сахалинской области решением от 21.10.2015 по делу №А59-1410/2015, Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 25.05.2015 г. по делу № А56- 8563/2015 и Определение Верховного суда Российской Федерации №307-КГ 16-830 от 05.05.2016, содержащие ряд выводов о деятельности ведомственной охраны в целом.

Также, Постановление Арбитражного апелляционного суда по делу №А24-1405/2015 в настоящее время отменено Арбитражным судом Дальневосточного округа и дело направлено в суд первой инстанции, который в свою очередь, удовлетворил требования ФГУП «Охрана» МВД России о признании торгов и

контракта недействительными.

Кроме того, в подтверждение имеющейся позиции имеются Решения УФАС Свердловской № 1415 (от 14.10.16), Челябинской № 653,654 -ж/2016 (от 07.09.16) и Саратовской № 648-16/гз (от 15.12.16) областей.

2. В соответствии с Документацией по закупке (Техническое задание на «Оказание услуг государственной охраны») Заказчик установил требования к порядку оказания услуг, а именно — осуществление государственной охраны в соответствии с п.1 Приложения № 1 к Постановлению Правительства РФ от 14.08.1992 №587 (ред. от 27.12.2012) «Вопросы частной детективной (сыскной ~ и частной охранной деятельности) (здания (помещения), строения, сооружения, прилегающей к ним территории федеральных органов исполнительной власти относятся к объектам, подлежащим государственной охране).

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 09.09.2015 № 948 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» в пункт 3(1) Постановления Правительства РФ от 11.02.2005 № 66 «Вопросы реформирования вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации» внесены изменения, согласно которым ФГУП «Охрана» Росгвардии вправе охранять объекты, на которые частная охранная деятельность не распространяется.

При этом, указанные изменения не вносились в Постановление Правительства РФ от 02.10.2009 N 775 и Устав ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность». Из содержания данных документов, не следует, что указанное предприятие может осуществлять охрану объектов, обозначенных в Постановлении Правительства РФ от 14.08.1992 № 587.

Кроме того, согласно абз.1 ст.26 Федерального закона от 14.04.1999 № 77-ФЗ «О ведомственной охране» ФГУП «Охрана» Росгвардии, как организация, подведомственная федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны (далее - Росгвардия), осуществляет на договорной основе охрану объектов всех форм собственности независимо от ведомственной принадлежности. Также на данную организацию не распространяются действие статей 5, 8 и 9 указанного закона, что не ограничивает полномочия ФГУП «Охрана» Росгвардии.

Таким образом, согласно п. 2 ч. 6 ст.69 Закона о контрактной системе Заказчик обязан был признать заявку ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» несоответствующей требованиям документации; признать одну заявку, соответствующей требованиям документации, а именно филиала ФГУП «Охрана» Росгвардии по Костромской области, и принять решение о заключении с последним контракта».

Представитель заказчика, специализированной организации и члена аукционной комиссии не согласился с доводами жалобы, представив при этом письменные возражения следующего содержания:

«Довод заявителя о незаконном допуске участника ФГУП «Связь-безопасность» до участия в электронном аукционе является необоснованным ввиду следующего:

Комиссия Специализированной организации, принимая решение о допуске/недопуске участника до процедуры торгов, руководствуется требованиями установленной документацией об электронном аукционе и закону 44-ФЗ «О контрактной системе». В свою очередь Закон 44-ФЗ «О контрактной системе» устанавливает следующую процедуру оценки заявок на участие в электронном аукционе: ст. 67 устанавливает: «Аукционная комиссия проверяет первые части заявок на участие в электронном аукционе, содержащие информацию, предусмотренную частью 3 статьи 66 настоящего Федерального закона, на соответствие требованиям, установленным документацией о таком аукционе в отношении закупаемых товаров, работ, услуг», - таким образом комиссия проверяет заявки на соответствие аукционной документации и положениям ФЗ-

44 «О контрактной системе». Ст. 67 содержит отсылку на ст. ч.3 ст. 66, а именно: «Участник электронного аукциона не допускается к участию в нем в случае»

1) непредоставления информации, предусмотренной частью 3 статьи 66 настоящего Федерального закона, или предоставления недостоверной информации;

2) несоответствия информации, предусмотренной частью 3 статьи 66 настоящего Федерального закона, требованиям документации о таком аукционе. Таким образом, законодатель определил исчерпывающий перечень случаев отклонения участника по первой части заявки на участие в электронном аукционе. Так ч.3 ст. 66 определяет объём информации, которую должна содержать заявка участника закупки, поскольку контракт по результатам спорного электронного аукциона заключался на оказание услуги, в данном

случае достаточно только согласия участника на участие в электронном аукционе. В соответствии со ст. 69 ФЗ-44 «О контрактной системе» п.2-7 определён порядок рассмотрения и основания отклонения заявки участника по второй части заявки на участие в электронном аукционе. Заявка участника отклоняется за предоставление

недостоверных сведений, за не предоставление сведений, которые в соответствии с

аукционной документацией должны были быть представлены участником аукциона, за несоответствие представленных сведений требованиям аукционной документации. Таким образом, законом определены исчерпывающие случаи, в которых комиссия должна отказать в допуске к участию в электронном аукционе участнику такого аукциона, а также отклонить заявку на любой стадии закупки, вплоть до заключения контракта.

В своей жалобе заявитель указывает, что заявка участника аукциона ФГУП «Связь-Безопасность» якобы не соответствовала документации об электронном аукционе и ФЗ-44 «О контрактной системе». В обоснование своей позиции Заявитель указывает Постановление правительства № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» и постановление Правительства РФ № 514 «Об организации ведомственной охраны».

Однако данные постановления не содержат в себе положения, которые запрещали бы ФГУП «Связь-Безопасность» осуществлять деятельность по охране являющейся объектом закупки. Данные постановления в своей совокупности устанавливают ограничения для Частных охранных предприятий, которые не могут

осуществлять охранную деятельность определённого перечня объектов. ФГУП «Связь-Безопасность» частным охранным предприятием не является, а, следовательно, данные Постановления не содержат в себе каких - либо ограничений для данного участника закупки на оказание подобных услуг. Таким образом, у комиссии Специализированной организации отсутствовали основания для отклонения заявки участника ФГУП «Связь-Безопасность» по первой и второй части, вопреки мнению истца.

В силу статьи 1 Федерального закона от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране» (далее - Федеральный закон № 57-ФЗ) государственная охрана - деятельность по обеспечению безопасности объектов государственной охраны и защите охраняемых объектов, выполняемая в целях безопасного и беспрепятственного осуществления государственной власти в Российской Федерации и исполнения международных обязательств Российской Федерации, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических, информационных и иных мер.

Согласно статье 2 Федерального закона № 57-ФЗ государственная охрана осуществляется на основе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также международных договоров Российской Федерации. В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 14.04.1999 № 77-ФЗ «О ведомственной охране» (далее - Федеральный закон № 77-ФЗ) ведомственная охрана - совокупность создаваемых имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными органами исполнительной власти и организациями органов управления, сил и средств, предназначенных для защиты охраняемых объектов от противоправных посягательств.

В части 1 статьи 5 Федерального закона № 77-ФЗ установлено, что имеющие право на создание государственной ведомственной охраны федеральные органы исполнительной власти определяются Правительством Российской Федерации. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 12.07.2000 № 514 «Об организации ведомственной охраны» к числу федеральных органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по созданию государственной ведомственной охраны, относится Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Из части 2 Положения о ведомственной охране Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 02.10.2009 № 775, следует, что ведомственная охрана создается Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и предназначается для защиты охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и находящихся в сфере ведения Министерства и подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти. Из анализа вышеприведённых норм следует, что организации ведомственной охраны создаются уполномоченными на то органами государственной власти, имеют своей целью защиту объектов, находящихся в ведении этих органов, от каких-либо посягательств. Однако какого-либо указания на ограничительный перечень таких объектов в части их принадлежности исключительно тому органу власти, которым соответствующая организации

ведомственной охраны была создана, упомянутые нормы права не содержат.

Подобной позиции придерживается и ФАС России в своём письме от 29.09.2016 № АД/67167/16. ФАС России указывает: «Законодательство Российской Федерации, регулирующие вопросы осуществления охраны, а так же устав ФГУП «Связь-безопасность» не содержат запрета на охрану государственных объектов, не находящихся в прямом ведомственном подчинении органов исполнительной власти, имеющих право на её создание»... «Таким образом, необходимо отметить, что ФГУП «Связь-безопасность» вправе осуществлять услуги по охране государственных объектов с учётом требований установленных действующим законодательством.» ... «По мнению ФАС России, в целях развития конкуренции и эффективного расходования бюджетных средств в случае проведения закупки услуг по охране объектов независимо от ведомственной принадлежности конкурентным способом, в таких закупках вправе принимать участие любые лица, соответствующие требованиям законодательства РФ о контрактной системе», в том числе ФГУП «Связь-безопасность».

Так из приведенных норм права не следует, что организации ведомственной охраны ограничены в объектах охраны исключительно теми объектами, которые находятся в ведении создавших эти организации органов исполнительной власти, поскольку соответствующего запрета постановление Правительства Российской Федерации от 02.10.2009 № 775 не содержит. Согласно пунктам 1.1, 2.2.1 устава ФГУП «Связь - Безопасность» названное предприятие является ведомственной охраной Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, осуществляющей защиту охраняемых объектов (в том числе объектов, подлежащих государственной охране), являющихся государственной собственностью и находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти в области информационных технологий, электросвязи и почтовой связи, массовых коммуникаций и средств массовой информации, печати, издательской и полиграфической деятельности, обработки персональных данных, оказания государственных услуг в сфере информационных технологий, а также охраняемых объектов иных форм собственности, в соответствии с заключенными договорами,- эту часть пункта устава ФГУП «Связь-безопасность» заявитель жалобы намеренно не стал указывать в своей жалобе, тем самым пытаясь ввести комиссию антимонопольного органа в заблуждение. Необходимо отметить, что в Уставе ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» указано, что «основной деятельностью Предприятия является извлечение прибыли, в том числе, путем осуществления охранной деятельности»,

Кроме того, по своей сути, жалоба ФГУП «Охрана» Росгвардии сводится к одному - Заявитель жалобы — это единственный субъект, с которым можно заключать договоры всем субъектам исполнительной власти, в чьём управлении находится государственная собственность, и которые не находятся в ведомственной принадлежности различных министерств. То есть, ФГУП «Охрана» Росгвардии по сути единственный возможный поставщик подобного рода услуг, имеющий правоспособность заключать подобного рода договоры. По сути торги, которые необходимо проводить на право заключения контрактов на оказание охранных услуг, объектов государственной собственности, по сути есть фикция, и никто кроме Заявителя жалобы не может заключить подобные контракты. Однако, данная позиция не только является незаконной ввиду отсутствия подобного основания заключения договора с единственным поставщиком ФГУП «Охрана»

Росгвардии в закрытом перечне подобных оснований ФЗ-44 «О контрактной системе», но и ввиду того, что подобные попытки монополизировать рынок оказания охранных услуг государственной собственности, став единственным субъектом, который имеет специальную правоспособность при условии отсутствия закреплённой в законе подобной правоспособности нарушает основные принципы ФЗ-44 «О контрактной системе» и ФЗ-135 «О защите конкуренции». Данной позиции придерживается и ФАС России письмо № ИА/77244/16 от 9.11.2016 года: «С учетом изложенного, по мнению ФАС России, заключение государственного контракта на оказание услуг по охране здания на основании пункта б части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе с ФГУП «Охрана» МВД России, как с единственным исполнителем, не соответствует Закону о контрактной системе. Вместе с тем, соответствующий контракт может быть заключен с ФГУП «Охрана» МВД России по результатам осуществления закупки и признания данного лица победителем в порядке, установленном Законом о контрактной системе» - Таким образом, подавая данную жалобу, де-юре ФГУП «Охрана» Росгвардии пытается признать действия комиссии Заказчика незаконными, де-факто пытается заставить Заказчика проводить фиктивные аукционы, в которых не может быть других участников кроме ФГУП «Охрана» Росгвардии. В связи с этим возникает сомнение в правильности выбранного способа защиты своих прав Заявителем жалобы, почему не оспариваются действия Заказчика по проведению подобной закупки аукционом? Если возможный участник всего один, почему сразу не заключить с ним контракт без конкурентной процедуры? Ответ в данном случае только один - Законодательство РФ не устанавливает запрета на участие в конкурентных процедурах на право заключить контракт на охрану государственной собственности таких организаций как ФГУП «Связь-Безопасность», а также не ставит в зависимость от ведомственной принадлежности таких субъектов их правоспособность заключать такие договоры. Кроме того, законодательство РФ не устанавливает и исключительной правоспособности для Заявителя жалобы на заключение подобных сделок.

В соответствии со ст.6 ФЗ-44 «О контрактной системе» одним из основополагающих принципов контрактной системы является принцип обеспечения конкуренции, который в свою очередь в соответствии со ст.8 означает: «Контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок» - В связи с разъяснением ФАС России, а также принимая во внимание основные принципы контрактной системы, абсолютно верным видится подход заказчика о проведении данной закупки путём электронного аукциона (конкурентной процедуры) в целях выявления наиболее лучшего предложения для заключения контракта на оказание охранных услуг.

Таким образом, ФГУП «Связь - Безопасность», являясь государственной ведомственной охраной, вправе принимать участие в электронном аукционе и оказывать охранные услуги на объекте, подлежащем государственной охране, деятельность которого затрагивает компетенцию Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации вне зависимости от прямой подведомственности этого объекта. ФГУП «Связь-Безопасность» является юридическим лицом, обладает правоспособностью и соответствует как участник закупки всем требованиям, установленным частью 1 и частью 1.1 статьи 31 Федерального закона № 44-ФЗ. Обладая равной правоспособностью, ФГУП «Охрана» не воспользовалось своими правами, предоставленными статьей 68 Федерального закона № 44-ФЗ, на подачу предложения о цене контракта, предусматривающего снижение текущего минимального предложения о цене контракта, что не позволило ему стать победителем аукциона.

выше позиция подтверждается судебной практикой, в том числе: Решение арбитражного суда Ивановской области №А17-1786/2016 от 30 ноября 2016 года и Постановление Второго арбитражного апелляционного суда по делу № А17-1786/2016 от 16 марта 2017 года (в этом деле ЗАО «Ивановское региональное агентство конкурсов и аукционов было ответчиком по иску ФГУП «Охрана» Росгвардии о признании результата проведения электронного аукциона недействительными, а действия комиссии незаконными). В результате суд отказал Истцу в удовлетворении заявленных исковых требований, таким образом, учитывая преюдиционное значение принятого решения для настоящей комиссии, полагаем, что действия заказчика в рамках оспариваемой заявителем жалобы процедуры, полностью соответствовали текущему законодательству РФ и сложившейся судебной практике. Кроме того наша позиция подтверждается более поздней и актуальной судебной практикой: Решение суда Республики Марий Эл по делу № А38-5484/2016 от 20 октября 2016 года, постановлением Девятнадцатого арбитражного суда от 3 февраля 2016 г. по делу № А08-2423/2015, решением Арбитражного суда Ямало-ненецкого автономного округа от 13.07.2015 г. по делу № А81-2542/2015, оставленном в силе постановлениями Восьмого арбитражного апелляционного суда от 07.10.2015 и Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 09.02.2016 г., решением Арбитражного суда Ямалоненецкого автономного округа от 07.12.2015 по делу №А81-2543/2015 г., оставленном в силе постановлением Восьмого арбитражного апелляционного суда от 07.12.2015, решением Арбитражного суда города Москвы от 25.11.2015 г. по делу №А40-140860/2015, решением Арбитражного суда города Москвы от 01.12.2015 г. по делу №А40-131540/2015, оставленном в силе постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 03.03.2016 г.

Кроме того, поскольку на объекте управления Роспотребнадзора по Костромской области обеспечивается хранение, обработка, и передача информации имеющую ограниченный доступ по каналам связи имеющим криптографическую защиту с, а также находятся линии и средства связи, средства телекоммуникацией, эксплуатация, обслуживание и содержание которых находятся в сфере ведения Минкомсвязи России, охрана данных объектов силами государственной ведомственной охраны Минкомсвязи России является правомерной. Таким образом, ФГУП «Связь - Безопасность», являясь государственной ведомственной охраной, вправе принимать участие в электронном аукционе и оказывать охранные услуги на объекте, подлежащем государственной охране, деятельность которого затрагивает компетенцию Министерства связи и массовых коммуникаций

Российской Федерации вне зависимости от прямой подведомственности этого объекта. ФГУП «Связь-Безопасность» является юридическим лицом, обладает правоспособностью и соответствует как участник закупки всем требованиям, установленным частью 1 и частью 1.1 статьи 31 Федерального закона № 44-ФЗ. Обладая равной правоспособностью, ФГУП «Охрана» не воспользовалось своими правами, предоставленными статьей 68 Федерального закона № 44-ФЗ, на подачу предложения о цене контракта, предусматривающего снижение текущего минимального предложения о цене контракта, что не позволило ему стать победителем аукциона. В этой связи отсутствуют основания полагать, что права и интересы ФГУП «Охрана» были нарушены действиями Комиссии Заказчика.

На основании изложенного, просим признать жалобу ФГУП «Охрана» Росгвардии необоснованной».

Комиссия Костромского УФАС России, изучив представленные документы и материалы, заслушав и исследовав доводы лиц, участвующих в рассмотрении жалобы и проведя внеплановую проверку, приходит к следующим выводам.

В соответствии с пунктом 2 части 5 статьи 66 Закона о контрактной системе вторая часть заявки на участие в электронном аукционе должна содержать, в том числе, следующие документы и информацию:

- документы, подтверждающие соответствие участника такого аукциона требованиям, установленным пунктом 1 части 1, частями 2 и 2.1 статьи 31 (при наличии таких требований) настоящего Федерального закона, или копии этих документов, а также декларация о соответствии участника такого аукциона требованиям, установленным пунктами 3 - 9 части 1 статьи 31 настоящего Федерального закона (далее – Декларация).

Пунктом 16 «Предъявляемые участникам такого аукциона требования и исчерпывающий перечень документов, которые должны быть представлены участниками такого аукциона в соответствии с пунктом 1 части 1, частями 2 и 2.1 (при наличии таких требований) статьи 31 Закона о контрактной системе, а также требование, предъявляемое к участникам такого аукциона в соответствии с частью 1.1 (при наличии такого требования) статьи 31 Закона о контрактной системе» Раздела 1.3 «Информационная карта аукциона в электронной форме» Документации об аукционе установлено: «В соответствии с Разделом 1.2 «Общие условия проведения аукциона в электронной форме».

Подпунктом 1.7.5 пункта 1.7. «Требования к участникам аукциона» Раздела 1.2 «Общие условия проведения аукциона в электронной форме» Документации об аукционе установлены обязательные требования к участникам аукциона, в том числе: «1.7.5.1. соответствие требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки».

Пунктом 3.2.3 Раздела 3 «Подготовка заявки на участие в аукционе в электронной форме» Документации об аукционе установлено:

«Вторая часть заявки на участие в аукционе должна содержать, в том числе, следующие документы и сведения:

2) документы, подтверждающие соответствие участника такого аукциона требованиям, установленным пунктом 1 части 1 и частью 2 статьи 31 (при наличии таких требований) Закона о контрактной системе, или копии этих документов, а также декларация о соответствии участника такого аукциона требованиям, установленным пунктами 3 - 9 части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе:

1) соответствие требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки;

декларация о соответствии участника аукциона требованиям, установленным в соответствии с пунктами 3-9 части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе...».

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 69 Закона о контрактной системе аукционная комиссия рассматривает вторые части заявок на участие в электронном аукционе и документы, направленные заказчику оператором электронной площадки в соответствии с частью 19 статьи 68 Закона о контрактной системе, в части соответствия их требованиям, установленным документацией о таком аукционе.

Аукционной комиссией на основании результатов рассмотрения вторых частей заявок на участие в электронном аукционе принимается решение о соответствии или о несоответствии заявки на участие в таком аукционе требованиям, установленным документацией о таком аукционе, в порядке и по основаниям, которые предусмотрены настоящей статьей. Для принятия указанного решения аукционная комиссия рассматривает информацию о подавшем данную заявку участнике такого аукциона, содержащуюся в реестре участников такого аукциона, получивших аккредитацию на электронной площадке (ч. 2).

В соответствии с частью 6 статьи 69 Закона о контрактной системе заявка на участие в электронном аукционе признается не соответствующей требованиям, установленным документацией о таком аукционе в случае:

1) непредставления документов и информации, которые предусмотрены пунктами 1, 3 - 5, 7 и 8 части 2 статьи 62, частями 3 и 5 статьи 66 настоящего Федерального закона, несоответствия указанных документов и информации требованиям, установленным документацией о таком аукционе, наличия в указанных документах недостоверной информации об участнике такого аукциона на дату и время окончания срока подачи заявок на участие в таком аукционе;

2) несоответствия участника такого аукциона требованиям, установленным в соответствии с частью 1, частями 1.1, 2 и 2.1 (при наличии таких требований) статьи 31 Закона о контрактной системе.

Согласно Протоколу подведения итогов электронного аукциона на право заключения контракта «Оказание услуг государственной охраны» от 27.03.2017 г. в электронном аукционе приняли участие 2 участника закупки, признанные участниками электронного аукциона: ФГУП «Связь-безопасность» (цена контракта – 479132.22 руб.) и ФГУП «Охрана» Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (цена контракта – 481563.00 руб.). Комиссией в соответствии со статьей 69 Закона о контрактной системе были рассмотрены вторые части заявок данных участников закупки на соответствие их требованиям, установленным документацией об электронном аукционе, обе заявки были

признаны соответствующими требованиям, установленным документацией об электронном аукционе. Победителем признано ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность», порядковый номер заявки № 1, предложившее наименьшую цену контракта, с ценой контракта 479132.22 руб.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 27.05.1996 №57-ФЗ «О государственной охране» (далее - Закон № 57-ФЗ) государственная охрана – это деятельность по обеспечению безопасности объектов государственной охраны и защите охраняемых объектов, выполняемая в целях безопасного и беспрепятственного осуществления государственной власти в Российской Федерации и исполнения международных обязательств Российской Федерации, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических, информационных и иных мер.

Охраняемые объекты - здания, строения, сооружения, прилегающие к ним земельные участки (водные объекты), территории (акватории), защита которых осуществляется органами государственной охраны в целях обеспечения безопасности объектов государственной охраны; здания, строения, сооружения, находящиеся в оперативном управлении органов государственной охраны, а также земельные участки, находящиеся в постоянном (бессрочном) пользовании органов государственной охраны; здания, строения, сооружения, земельные участки и водные объекты, предоставленные в пользование органам государственной охраны.

Государственную охрану осуществляют органы государственной охраны. В обеспечении безопасности объектов государственной охраны и защиты охраняемых объектов в пределах своих полномочий участвуют органы федеральной службы безопасности, органы внутренних дел Российской Федерации и внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации, органы внешней разведки Российской Федерации, Вооруженные Силы Российской Федерации и иные государственные органы обеспечения безопасности (статья 5 Закона N 57-ФЗ). ФГУП «Охрана» МВД России создано в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11.02.2005 №66 «Вопросы реформирования вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации». Данное предприятие находится в ведомственном подчинении Министерства внутренних дел Российской Федерации, осуществляющего координацию, контроль и регулирование его деятельности, на которое возлагаются государственная охрана объектов, а также охрана имущества граждан и организаций в соответствии с заключенными договорами.

Пунктом 3 (1) указанного выше постановления (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 16.02.2013 №127) ФГУП «Охрана» МВД России предусмотрено право охранять объекты, подлежащие государственной охране.

ФГУП «Связь-Безопасность» является ведомственной охраной Минкомсвязи России и осуществляет свою деятельность в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 02.10.2009 №775 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации» (далее - постановление Правительства №775).

Организационно-правовые основы создания и деятельности ведомственной охраны установлены Федеральным законом от 14.04.1999 №77-ФЗ «О ведомственной охране» (далее - Закон о ведомственной охране), согласно которому ведомственная охрана определена как совокупность создаваемых имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными органами исполнительной власти и организациями органов управления, сил и средств, предназначенных для защиты охраняемых объектов от противоправных посягательств.

В силу статьи 8 Закона о ведомственной охране ведомственная охрана осуществляет защиту охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Защита охраняемых объектов иных форм собственности, находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти, осуществляется в соответствии с заключенными договорами.

Перечень охраняемых объектов определяется имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными органами исполнительной власти и организациями; утверждается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.07.2000 № 514 «Об организации ведомственной охраны» определены федеральные органы исполнительной власти, имеющие право создавать ведомственную охрану, в перечень которых включено Минкомсвязи России.

Как следует из Положения о Минкомсвязи России, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 02.06.2008 №418, Минкомсвязи России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий, электросвязи и почтовой связи, массовых коммуникаций и средств массовой информации, в том числе электронных, печати, издательской и полиграфической деятельности, обработки персональных данных, управления государственным имуществом и оказания государственных услуг в сфере информационных технологий, в том числе в части использования информационных технологий для формирования государственных информационных ресурсов и обеспечения доступа к ним.

На основании постановления Правительства №775 ведомственная охрана создается Минкомсвязью России и предназначается для защиты охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и находящихся в сфере ведения Министерства и подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти.

Согласно пункту 2.2.1 устава, утвержденного приказом Минкомсвязи России от 26.12.2014 №497, основным видом деятельности ФГУП «Связь-Безопасность» является защита охраняемых объектов (в том числе объектов, подлежащих государственной охране), являющихся государственной собственностью и находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти в области информационных технологий, электросвязи и почтовой связи, массовых коммуникаций и средств массовой информации, печати,

издательской и полиграфической деятельности, обработки персональных данных, оказания услуг в сфере информационных технологий, а также охраняемых объектов иных форм собственности, в соответствии с заключенными договорами.

Кроме того, ФГУП "Связь-безопасность" был направлен в ФАС России официальный запрос о возможности участия ФГУП "Связь-безопасность" в подобных конкурентных процедурах на заключение государственных контрактов по охране государственных объектов.

В своем ответе от 29.09.2016 N АД/67167/16 ФАС России указывает, что законодательство Российской Федерации, регулирующие вопросы осуществления охраны, а так же устав ФГУП "Связь-безопасность" не содержат запрета на охрану государственных объектов, не находящихся в прямом ведомственном подчинении органов исполнительной власти, имеющих право на ее создание. ФГУП "Связь-безопасность" вправе осуществлять услуги по охране государственных объектов с учетом требований установленных действующим законодательством.

По мнению ФАС России, в целях развития конкуренции и эффективного расходования бюджетных средств случае проведения закупки услуг по охране объектов независимо от ведомственной принадлежности конкурентным способом, в таких закупках вправе принимать участие любые лица, соответствующие требованиям законодательства Российской Федерации о контрактной системе", в том числе ФГУП "Связь-безопасность".

Согласно пунктам 1.1, 2.2.1 устава ФГУП "СВЯЗЬ - безопасность" названное предприятие является ведомственной охраной Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, осуществляющей защиту охраняемых объектов (в том числе объектов, подлежащих государственной охране), являющихся государственной собственностью и находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти в области информационных технологий, электросвязи и почтовой связи, массовых коммуникаций и средств массовой информации, печати, издательской и полиграфической деятельности, обработки персональных данных, оказания государственных услуг в сфере информационных технологий, а также охраняемых объектов иных форм собственности, в соответствии с заключенными договорами.

Поскольку на объекте Управления Роспотребнадзора по Костромской области производится обработка персональных данных, обеспечивается оказание государственных услуг в сфере информационных технологий, находятся линии и средства связи, средства телекоммуникацией, эксплуатация, обслуживание и содержание которых находятся в сфере ведения Минкомсвязи России, охрана данных объектов силами государственной ведомственной охраны Минкомсвязи России является правомерной.

Из анализа второй части заявки участника закупки ФГУП "СВЯЗЬ-безопасность" следует, что участником представлены все документы и информация, которые предусмотрены пунктами 1, 3 - 5, 7 и 8 части 2 статьи 62, частями 3 и 5 статьи 66 названного Федерального закона, какой-либо недостоверности не усматривается, какого-либо несоответствия участника закупки также не усматривается.

Таким образом, ФГУП "СВЯЗЬ - безопасность", являясь государственной

ведомственной охраной, вправе принимать участие в электронном аукционе и оказывать охранные услуги на объекте, подлежащем государственной охране, деятельность которого затрагивает компетенцию Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации вне зависимости от прямой подведомственности этого объекта.

С 03.07.2016 статья 8 Закона N 77-ФЗ действует в новой редакции, согласно которой ведомственная охрана осуществляет защиту охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и (или) находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов. Таким образом, дополнив указанную норму союзом "или" законодатель предоставил возможность охраны ведомственными органами охраны не только объектов, находящихся в ведении соответствующих федеральных государственных органов.

На вопрос Комиссии Костромского УФАС России о том, какую норму Закона о контрактной системе нарушила аукционная комиссия при рассмотрении заявок на участие в данном аукционе, представитель Заявителя не смогла пояснить.

Таким образом, Комиссия Костромского УФАС России, исследовав представленные сторонами материалы, изучив нормативные правовые акты, заслушав представителей сторон, пришла к выводу, что аукционная комиссия при рассмотрении заявок на участие в аукционе на право заключения контракта на оказание услуг государственной охраны, не нарушила положений Закона о контрактной системе.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 99, 106, Закона о контрактной системе, Комиссия Костромского УФАС России по контролю в сфере закупок

РЕШИЛА:

Признать жалобу филиала ФГУП «Охрана» Росгвардии по Костромской области необоснованной.

Решение может быть обжаловано заинтересованным лицом в арбитражный суд в течение трех месяцев в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Председатель Комиссии

О.В. Ревельцев

Заместитель председателя Комиссии

Д.Ю. Белов

Члены Комиссии

А.К. Степина

И.М. Рубцов