

## РЕШЕНИЕ

### по делу № 1-00-400/77-19 о нарушении процедуры торгов и порядка заключения договоров

05.03.19 г. Москва

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее — Комиссия) в составе:

<...>

при участии представителей:

от ФГУП «УВО Минтранса России»: <...>

от ООО «Автодор — Платные дороги»: <...>

от ООО «Арсенал»: <...>

рассмотрев в открытом заседании жалобу ФГУП «УВО Минтранса России» (далее – Заявитель) на действия ООО «Автодор — Платные дороги» (далее – Заказчик) при проведении запроса котировок в электронной форме на право заключения договора на оказание охранных услуг (реестровый № 31907503976) (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.

Жалоба рассмотрена по правилам статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с частью 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.

Действия (бездействие) заказчиков, комиссии по осуществлению закупок по основаниям, предусмотренным пунктами 1, 4 - 6 части 10 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках), обжалуются в порядке, предусмотренном статьей 18.1. Закона о защите конкуренции

Согласно части 1 пункту 10 статьи 3 Закона о закупках любой участник закупки вправе обжаловать в административном порядке осуществление заказчиком закупки с нарушением требований Закона о закупках и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в единой информационной системе положении о закупке такого заказчика.

Заявитель в жалобе указывает на следующие обстоятельства, которые, по его мнению, свидетельствуют о неправомерности проведения конкурентной процедуры. Так, Заявитель ссылается, что при проведении закупки Заказчиком не учитываются требования постановления Правительства Российской Федерации от 14.08.1992 № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» (далее - Постановление № 587), которым утвержден перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется.

Таким образом, как указывает Заявитель, в случае осуществления отбора исполнителя по контракту на оказание услуг охраны объектов транспортной инфраструктуры федерального значения, включенного в перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, договор не может быть заключен с лицом, осуществляющим частную охранную деятельность.

Также заявитель указывает, что приказом от 03.08.2016 № 222 Министерством транспорта Российской Федерации утвержден Перечень охраняемых объектов подразделениями ФГУП «УВО Минтранса России» (далее – Перечень). При этом объекты, выставленные в закупочной документации, включены в названный Перечень. В связи с чем заявитель настаивает, что проводимая закупка не может быть конкурентной, поскольку объекты, включенные в указанный Перечень, могут охраняться лишь ведомственной охраной, что исключает проведение конкурентной закупки.

Комиссия Управления, заслушав доводы сторон, установила следующее.

07.02.2019 Заказчиком в единой информационной системе в сфере закупок [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru) (далее — Официальный сайт, ЕИС) опубликовало извещение о Закупки. Начальная (максимальная) цена договора 5 940 827,20 руб.

Предметом закупки явилось Оказание услуг по охране Пунктов взимания платы Автомобильной дороги М-4 «Дон», с находящимися на них зданиями, строениями и сооружениями Заказчика, расположенных по адресу: Московская область, г. Домодедово, 51 км автомагистрали М-4 «Дон»; Московская область, г. Домодедово, 62 км автомагистрали М-4 «Дон»; Московская область, г. Домодедово, 71 км автомагистрали М-4 «Дон»; Тульская область, Веневский р-н, 133 км автомагистрали М-4 «Дон».

В свою очередь, позиция Заявителя основана на следующих нормативных положениях.

В силу статьи 5 Федерального закона от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране» 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, войска национальной гвардии Российской Федерации, органы внешней разведки Российской Федерации, Вооруженные Силы Российской Федерации и иные государственные органы обеспечения безопасности.

В соответствии со статьей 1 Закона о ведомственной охране, 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 Закона о ведомственной охране охрана осуществляет защиту охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и (или) находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов.

Перечень охраняемых объектов определяется имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными государственными органами и организациями и утверждается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (абзац 17 статьи 8 названного Закона).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.07.2000 № 514 «Об организации ведомственной охраны» Министерство транспорта Российской Федерации уполномочено создавать ведомственную охрану. Во исполнении указанной нормы пунктом 2 Положения о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11.10.2001 № 743 (далее — Положение о ведомственной охране), установлено, что ведомственная охрана создается Министерством транспорта Российской Федерации для защиты охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и находящихся в сфере ведения Министерства транспорта, при этом определено, что защита охраняемых объектов иных форм собственности, находящихся в ведении Министерства транспорта Российской Федерации, осуществляется ведомственной охраной в соответствии с заключенными договорами. Перечень охраняемых объектов утверждается Министерством транспорта Российской Федерации по согласованию с Министерством внутренних дел Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 15 Приложения № 1 к постановлению Правительства Российской Федерации от 14.08.1992 № 587 «Вопросы негосударственной (частной охранной и негосударственной (частной) сыскной деятельности» (далее — Постановление № 587) объекты транспортной инфраструктуры федерального значения не подлежат охране силами частных организаций.

Автоматическая магистраль М-4 «Дон» согласно постановлению Правительства Российской Федерации

Федерации от 17.11.2010 № 928 «О перечне автомобильных дорог общего пользования федерального значения» является автомобильной дорогой общего пользования федерального значения, а пункты взимания платы относятся к элементам обустройства автомобильных дорог.

Приказом Минтранса России от 03.08.2016 № 222 утвержден перечень охраняемых объектов подразделениями федерального государственного унитарного предприятия «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации (далее - Перечень).

Как указывает в своей жалобе Заявитель, что объекты ООО «Автодор-Платные дороги» включены в Перечень (пункты 221, 222, 223):

- пункты взимания платы на км 48 - 71 автомобильной магистрали М-4 «Дон» от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска Московская область Дорожное хозяйство;
- пункты взимания платы на км 62 автомобильной магистрали М-4 «Дон» от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска Московская область Дорожное хозяйство;
- пункты взимания платы на км 71+350 автомобильной магистрали М-4 «Дон» от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска.

Резюмируя изложенное, по мнению Заявителя, охрану объектов, являющихся предметом Закупки, может осуществлять исключительно ведомственная охрана Министерства транспорта Российской Федерации.

Из возражений Заказчика следует, что пунктом 8 Положения о ведомственной охране установлено, что порядок организации охраны объектов определяется Министерством транспорта Российской Федерации. Такой порядок определен приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 24.11.2008 № 192. При этом установленный порядок значительно отличается от требований Заказчика, указанных в Техническом задании, что, в том числе, не отрицается представителями Заявителя.

Также согласно пункту 2 Положения о ведомственной охране установлено, что ведомственная охрана создается Министерством транспорта Российской Федерации для защиты охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью или находящихся в сфере ведения Министерства.

В свою очередь, Заказчик осуществляет свою деятельность в соответствии с Федеральным законом от 17.07.2009 № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» (далее — Закон № 145-ФЗ).

В соответствии со статьей 30 Закона № 145-ФЗ государственная компания вправе самостоятельно осуществлять полномочия собственника автомобильных дорог без согласования с Минтрансом России.

Кроме того, в перечне подведомственных Минтрансу России организаций, перечисленных в пункте 2 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.03.2004 № 395, государственная компания также отсутствует.

Также представители Заказчика пояснили, что Закупка осуществляется за счет собственных средств ГК «Автодор».

В свою очередь, представители Заявителя дополнительно пояснили, что принцип охраны объектов установлены в зависимости от того, находит ли объект в сфере ведения Минтранса России независимо от формы собственности. Так как Минтранса России наделено полномочиями по осуществлению организации дорожного движения в части организационно-правовых мероприятий по управлению движением на автомобильных дорогах, а пункты взимания платы являются частью автомагистрали, следовательно, по мнению Заявителя, предмет Закупки находится в сфере ведения Минтранса России.

Комиссия оценивает доводы Заявителя критически в связи с тем, что в Перечень не входит объект охраны согласно Техническому заданию - Тульская область, Веневский р-н, 133 км автомагистрали М-4 «Дон».

Объединение объектов в один лот со слов Заказчика обусловлено непосредственной близостью объектов друг к другу, поэтому, исходя из принципа эффективного расходования денежных средств, закрепленного Законом о закупках, Заказчиком принято решение, что охрана объектов должна осуществляться как охрана единого комплекса одним поставщиком.

Кроме того, Заявителем положения Закупочной документации в указанной части не оспаривались.

Также Комиссия отмечает, что выводы Заявителя о нахождении в ведении Минтранса России всех объектов автомагистрали основаны на неверном толковании норм материального права, так как в данном случае применяются нормы специального закона, то есть Закона № 145-ФЗ, положения которого регулируют деятельность ГК «Автодор», в частности, подлежат применению положения ранее упомянутой статьи 30 Закона № 145-ФЗ. Таким образом, объекты, закрепленные за ГК «Автодор», не находятся в сфере ведения Министерства транспорта Российской Федерации.

В связи с чем Комиссия не находит правовых оснований для признания в действиях Заказчика нарушения при проведении конкурентной закупки, поскольку указанная закупка не осуществляется Заказчиком в целях реализации полномочий Закона о ведомственной охране и не направлена на определение контрагента, управомоченного осуществление ведомственной охраны.

Таким образом, ФГУП «УВО Минтранса России» не имеет исключительную правосубъектность при проведении вышеназванной закупки.

Заявитель также оспаривает установление требования к участнику Закупки о наличии лицензии на осуществление частной охранной деятельности в соответствии с Законом Российской Федерации от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (далее — Закон о частной охранной деятельности).

Также в соответствии с Техническим заданием исполнитель обязан:

- Иметь в наличии удостоверение частного охранника и личную карточку частного охранника установленного образца, предусмотренные Законом о

частной охранной деятельности.

- Знать Законом о частной охранной деятельности, общие условия и меры обеспечения безопасности объекта охраны, должностные обязанности, установленные должностной инструкцией частного охранника на объекте охраны.

Тем самым, по мнению Заявителя, Заказчик определяет, что исполнителем может являться только частное охранное предприятие, ограничивая количество участников закупочной процедуры.

На заседании Комиссии представитель Заказчика пояснил, что пунктом 1 Постановления № 587) установлен перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется и согласно Приложению № 1 в данный перечень не включены пункты взимания платы, расположенные на автомобильных дорогах, переданных в доверительное управления государственной компании.

Согласно статье 11 Закона об охранной деятельности оказание услуг, перечисленных в части третьей статьи 3 Закона об охранной деятельности, разрешается только организациям, специально учреждаемым для их выполнения и имеющим лицензию, выданную федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере частной охранной деятельности, или его территориальным органом.

Представители Заявителя указывали на то, что согласно пункту 2.3.1.1 Устава ФГУП «УВО Минтранса России» от 08.12.2016 № МС-6-1 учреждение может оказывать услуги по охране объектов юридическим и физическим лицам. Вместе с тем, действующее законодательство, в частности, Положение о ведомственной охране не предусматривает получение Заявителем лицензии на осуществлении такой деятельности.

Комиссия оценивает доводы Заявителя как несостоятельные ввиду того, что положения Закона об охранной деятельности прямо устанавливают требование о лицензировании охранной деятельности и оказывая услуги подобного рода не в рамках Федерального закона от 1.4.04.1999 № 77-ФЗ «О ведомственной охране» ФГУП «УВО Минтранса России» надлежит соблюдать требованиям законодательства.

Комиссией не оспаривается право Заявителя на оказание платных охранных услуг на объектах, не находящихся в ведении Минтранса России, иным юридическим и физическим лицам. Вместе с тем согласно пункту 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки. Предоставление же какого-либо приоритета конкретному участнику (в рассматриваемом случае в контексте неприменения отдельных требований Технического задания к Заявителю) нарушает названные принципы, что является недопустимым.

Кроме того, в соответствии с частью 6 статьи 3 Закона о закупках не допускается предъявлять к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а

также к условиям исполнения договора требования и осуществлять оценку и сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о закупке. Следовательно, допуск Заявителя к участию в закупке при его несоответствии требованиям Закупочной документацией также нарушает требования части 6 статьи 3 Закона о закупках.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29.03.2011 № 2-П указал на то, что при регулировании предпринимательской деятельности коммерческих организаций следует исходить из того, свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров, исходя из общих принципов права, должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты основных конституционных ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, а государственное вмешательство должно обеспечивать баланс частного и публичного начал в сфере экономической деятельности.

Следовательно, установление каких-либо приоритетов при участии в процедуре для ФГУП «УВО Минтранса России» нарушает баланс частных и публичных интересов, на соблюдение которого указал Конституционный Суд Российской Федерации.

В силу статьи 10 ГК РФ участники гражданского оборота должны действовать добросовестно.

В соответствии с пунктом 6 «Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.05.2018) 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.

Указанный принцип не может считаться нарушенным, поскольку в Закупочной документации установлены единые требования ко всем потенциальным участникам закупочной процедуры.

Согласно ранее упомянутому пункту 6 Обзора судебной практики 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, закрепленному пунктом 3 части 1 статьи 3 Закона о закупках и предполагающему наличие у Заказчика права на установление в Закупочной документации способствующих тому требований к участникам закупки.

Резюмируя изложенное, Комиссия, изучив материалы дела, представленные доказательства, доводы Заявителя и возражения сторон, приходит к выводу о надлежащем формировании Заказчиком требований в Закупочной документации и признает данный довод жалобы необоснованным.

Комиссия, руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции

## **РЕШИЛА:**

1. Признать жалобу ФГУП «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» (ИНН: 7707311363, ОГРН: 1027707007129) на действия ООО «Автодор — Платные дороги» (ИНН: 7710965662, ОГРН: 1147746810826) при проведении Закупки необоснованной.
2. Снять ограничения на размещение Закупки, наложенные письмом Московского УФАС России от 21.02.2019 № ПО/7821/19.

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