

Решение по результатам рассмотрения жалобы

участника закупки № 04-50/23-2018

«25» января 2018 года

город Улан-Удэ

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Бурятия по контролю в сфере закупок (далее - Комиссия) в составе:

<.....>

в присутствии:

представителя Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Республике Бурятия (далее – Заказчик) – <...> (доверенность от 22.01.2018 № 02/401-8-10), <...> (доверенность от 22.01.2018 № 02/402-18-10), <...> (доверенность от 22.01.2018 № 02/403-18-10),

представителей ФГУП «Охрана» Росгвардии по Республике Бурятия (далее – Заявитель) – <...> (доверенность от 01.12.2017 № 318д/3),

представителей ФГП «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации» (далее – Победитель, Заинтересованное лицо, Предприятие) - <...>, доверенность от 26.12.2017 № 03АА 0925891, <...>, доверенность от 26.12.2018 № 03 АА 0925889,

рассмотрев жалобу ФГУП «Охрана» Росгвардии по Республике Бурятия (вх. от 18.01.2018 № 253) на действия аукционной комиссии заказчика – Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Республике Бурятия при проведении электронного аукциона на оказание услуг по охране служебных помещений (реестровый номер <...>) (далее – Аукцион), и в результате осуществления внеплановой проверки в соответствии с пунктом 1 части 15 статьи 99 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – Закон о контрактной системе),

у с т а н о в и л а:

Заявитель не согласен с решением аукционной комиссии о признании заявки ФГП ВО ЖДТ на ВСЖД соответствующей требованиям документации об аукционе. По мнению ФГУП «Охрана» Росгвардии заявка Предприятия должна быть отклонена как несоответствующая пункту 1 части 6 статьи 69 Закона о контрактной системе, а именно в связи с несоответствием участника аукциона требованиям, установленным частью 1 статьи 31 Закона о контрактной системе, т.е. отсутствие у участника аукциона права осуществлять охрану объектов, подлежащих государственной охране.

В обоснование своей позиции Заявитель указывает, что ведомственная охрана вправе защищать объекты, являющиеся государственной собственностью и находящиеся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов (так же, как было ранее), или объекты находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов (независимо от того, являются ли они при этом государственной собственностью).

Таким образом, данное предприятие вправе осуществлять охрану объектов, подлежащих государственной охране при одновременном соблюдении двух условий: если объект подлежит государственной охране, а также, если объект находится в сфере ведения Федерального агентства железнодорожного транспорта.

На основании изложенного просит признать жалобу обоснованной, выдать обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений.

Заказчик не согласен с доводом жалобы, представил пояснения согласно отзыву на жалобу от 22.01.2018 № 08/404-18-36. Считают, что в действиях аукционной комиссии отсутствует нарушение законодательства о контрактной системе.

При принятии такого решения комиссия руководствовалась следующим.

Согласно статье 1 Федерального закона от 14.04.1999 № 77-ФЗ «О ведомственной охране», (далее - Закон № 77-ФЗ, Закон о ведомственной охране) ведомственная охрана - это 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 соответствии со статьей 5 Закона о ведомственной охране имеющие право на создание государственной ведомственной охраны федеральные органы исполнительной власти определяются Правительством Российской Федерации.

Пунктом 2 Постановления Правительства РФ от 12.07.2000 № 514 «Об организации ведомственной охраны» установлено, что перечни охраняемых объектов, а также вносимые в них изменения утверждаются руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Этим же Постановлением утвержден Перечень федеральных органов исполнительной власти, имеющих право создавать ведомственную охрану, в который вошло и Федеральное агентство Железнодорожного транспорта.

Согласно статье 8 Закона № 77-ФЗ ведомственная охрана осуществляет защиту охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Перечень охраняемых объектов определяется имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными органами исполнительной власти и организациями и утверждается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1.3. Порядка организации деятельности ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта, утвержденного Приказом Росжелдора от 21.09.2010 № 400 (зарегистрировано в МЮ РФ 13.11.2010 № 18955) органом управления ведомственной охраны является федеральное государственное предприятие «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации» (далее - ФГП ВО ЖДТ России), находящееся в ведении Федерального агентства железнодорожного транспорта.

В соответствии с пунктом 1.5 Порядка ФГП ВО ЖДТ России оказывает услуги физическим и юридическим лицам на договорной основе в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно пункту 2.2. Порядка ФГП ВО ЖДТ России осуществляет охрану объектов, подлежащих государственной охране, на основании статьи 23 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», Положения о ведомственной охране Росжелдора, Перечня наиболее важных объектов железнодорожного транспорта общего пользования, подлежащих охране подразделениями ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2009 г. № 891-р, Перечня объектов, подлежащих государственной охране, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы негосударственной (частной) охранной и негосударственной (частной) сыскной деятельности», иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Кроме этого, абзацем 2 пункта 2.1 Устава ФГП «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации» (в новой редакции), Утвержденного приказом Федерального агентства железнодорожного транспорта от 06.03.2015 № 71, с изменениями и дополнениями от 29.05.2017 № 186 также предусмотрено, что ФГП ВО ЖДТ России осуществляет защиту также объектов иных форм собственности, находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти в соответствии с заключенными договорами.

В составе объектов, подлежащих государственной охране, содержащихся в Перечне, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.08.1992 № 587 «Вопросы негосударственной (частной) охранной и негосударственной (частной) сыскной деятельности», поименованы, в том числе, здания (помещения), строения, сооружения, прилегающие к ним территории и акватории федеральных органов законодательной и исполнительной власти, органов законодательной (представленной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов Российской Федерации. К вышеназванным объектам относятся здания, помещения Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Республике Бурятия, являющегося территориальным органом федерального органа исполнительной власти.

Таким образом, комиссия посчитала, что поскольку ФГП «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации» согласно вышеназванным положениям действующего законодательства и своей уставной деятельности имеет право осуществлять охрану объектов, являющихся государственной собственностью, и не включенных в перечни охраняемых объектов профильных ведомственных охран и полиции, заявка ФГП ВО ЖДТ Российской Федерации соответствует требованиям действующего законодательства и аукционной документации, и на основании результатов проведенного электронного аукциона признано победителем электронного аукциона, подавшим первым наименьшее ценовое предложение 1966 901,22 рубля.

На основании изложенного просили признать жалобу необоснованной.

Представители Заинтересованного лица с доводами жалобы не согласились, представили отзыв на жалобу от 23.01.2018 № 43.

По мнению ФГП ВО ЖДТ на ВСЖД оснований для признания жалобы обоснованной не имеется, поскольку в связи с внесенными изменениями в статью 8 Федерального закона от 14.04.1999 № 77-ФЗ ведомственная охрана осуществляет защиту охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и (или) находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов, действующее

законодательство не содержит запрета на охрану государственных объектов, не находящихся в прямом ведомственном подчинении органов исполнительной власти, имеющих право на создание ведомственной охраны.

Предприятие поясняет, что осуществляют свою деятельность на основании устава, который предусматривает возможность оказания услуг по охране объектов иных форм собственности, в том числе административных зданий Федеральной таможенной службы. Действующее законодательство не содержит запрета на охрану государственных объектов, не находящихся в прямом ведомственном подчинении органов исполнительной власти, имеющих право на ее создание.

Просит выдать жалобу признать необоснованной.

В результате рассмотрения жалобы и изучения представленных документов и пояснений, Комиссия Бурятского УФАС России установила следующее:

26.12.2017 на официальном сайте в Единой информационной системе размещено извещение о проведении Аукциона (№ 0102100003317000042) и документация об аукционе. Начальная (максимальная) цена контракта установлена в размере 2 161 429,92 рублей.

На участие в Аукционе подано 3 заявки: ФГУП «Охрана» Росгвардии - Филиал ФГУП «Охрана» Росгвардии по Республике Бурятия - участник № 1 (предложение 2 010 129,82 руб.), ФГП «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации» - Филиал ФГП ВО ЖДТ России на ВСЖД - участник № 2 (предложение 1 966 901,22 руб.), ООО «ОБ «Дозор-Р» - участник № 3 (предложение 1 956 094,07 руб.).

«12» января при подведении итогов аукциона и рассмотрении вторых частей заявок заявка ООО «ОБ «Дозор-Р» - участник № 3 признана несоответствующей требованиям, установленным в соответствии со статьей 31 Закона N 44-ФЗ (Отклонен по п.2 ч.6 ст.69 Закона N 44-ФЗ), а именно не является органом, осуществляющим и обеспечивающим государственную охрану, оставшиеся 2 (две) заявки признаны соответствующими требованиям нормам Закона о контрактной системе и аукционной документации.

Согласно протоколу подведения итогов электронного аукциона «Оказание услуг по охране служебных помещений для нужд Управления Роспотребнадзора по РБ» от «12» января 2018 года (реестровый номер закупки N 0102100003317000042) победителем признано Филиал ФГП ВО ЖДТ России на ВСЖД, защищенный номер <...> подавший первым наименьшее ценовое предложение 1 966 901,22 рублей при проведении электронного аукциона, и, заявка на участие в аукционе которого соответствовала требованиям, установленным документацией.

Единая комиссия по осуществлению закупок пришла к выводу, что заявка Филиал ФГП ВО ЖДТ России на ВСЖД соответствует требованиям ФЗ-44 и аукционной документации по следующим основаниям.

Вместе с тем, данный вывод является необоснованным и нарушает положения пункта 2 части 6 статьи 69 Закона о контрактной системе. В силу следующего.

На основании части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе при осуществлении закупки заказчик устанавливает единые требования к участникам закупки, одним из которых является соответствие требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки.

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 названного закона, в части соответствия их требованиям, установленным документацией о таком аукционе (часть 1 статьи 69 закона).

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 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; несоответствия участника такого аукциона требованиям, установленным в соответствии с [частью 1, частями 1.1, 2 и 2.1](#) (при наличии таких требований) статьи 31 настоящего Федерального закона.

Оказание охранных услуг в Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», Федеральным законом от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране» (далее – Закона о государственной охране), Законом о ведомственной охране. В силу статьи 1 Закона о государственной охране государственной охраной является

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. Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.08.1992 № 587 утвержден Перечень объектов, подлежащих государственной охране (далее - Перечень № 587), в число которых входят здания (помещения), строения, сооружения, прилегающие к ним территории и акватории федеральных органов законодательной и исполнительной власти (за исключением зданий (помещений), строений, сооружений, прилегающих к ним территорий Управления делами Президента Российской Федерации, территориальных органов Федеральной налоговой службы), иных государственных органов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 1 Закона о ведомственной охране ведомственная охрана - совокупность создаваемых имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными государственными органами и организациями органов управления, сил и средств, предназначенных для защиты охраняемых объектов от противоправных посягательств.

Перечень охраняемых объектов определяется имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными органами исполнительной власти и организациями, который 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 Федеральное агентство железнодорожного транспорта.

В соответствии с пунктом 2 Положения о ведомственной охране Федерального агентства железнодорожного транспорта, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27.06.2009 № 540, Ведомственная охрана создается Федеральным агентством железнодорожного транспорта и предназначается для защиты [наиболее важных объектов](#) железнодорожного транспорта общего пользования и иных объектов железнодорожного транспорта, находящихся в сфере ведения Агентства (далее - охраняемые объекты), от противоправных посягательств, охраны грузов (в том числе специальных грузов) в пути следования и на железнодорожных станциях в соответствии с [законодательством](#) Российской Федерации, а также для участия в обеспечении транспортной безопасности, организации и осуществления профилактики пожаров.

Порядок организации деятельности ведомственной охраны определяется Федеральным агентством железнодорожного транспорта (п. 7). Перечни охраняемых объектов, кроме перечня наиболее важных объектов железнодорожного транспорта общего пользования, утверждаются Федеральным агентством железнодорожного транспорта по согласованию с Министерством внутренних дел Российской Федерации (п. 9).

В соответствии с пунктом 1.3 Порядка организации деятельности ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта, утвержденного приказом Росжелдора от 21.09.2010 № 400 «Об утверждении Порядка организации деятельности ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта» органом управления ведомственной охраны является Федеральное государственное предприятие «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации», находящееся в ведении Федерального агентства железнодорожного транспорта.

Пунктом 2.1 Устава ФГП «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации» предусмотрено, что Предприятие создано в целях осуществления деятельности, предусмотренной Федеральными законами от 14.04.1999 № 77-ФЗ «О ведомственной охране», от 10.01.2003 №17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» и постановлением Правительства Российской Федерации от 27.06.2009 № 540 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Федерального агентства железнодорожного транспорта», по защите от противоправных посягательств охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и (или) находящихся в сфере ведения соответствующих Федеральных государственных органов, а также объектов иных форм собственности, в том числе объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, по охране грузов (в том числе специальных грузов) в пути следования и на железнодорожных станциях в соответствии с законодательством Российской Федерации, для участия в обеспечении транспортной безопасности, а также организации профилактики и тушения пожаров на объектах и подвижном составе железнодорожного транспорта.»

На основании пункта 2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 8 Закона о

ведомственной охране предприятие вправе в соответствии с законодательством осуществлять защиту охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и (или) находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов.

Таким образом, из буквального толкования статьи 8 Федерального закона от 14.04.1999 № 77-ФЗ следует, что ведомственная охрана может осуществлять защиту охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов, либо осуществляет защиту охраняемых объектов, находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов. Осуществлять защиту охраняемых объектов, не находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов, ведомственная охрана не вправе.

До внесения изменений абзац 1 статьи 8 Закона о ведомственной охране устанавливал, что ведомственная охрана осуществляет защиту охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, объекты должны были одновременно и быть государственной собственностью, и находиться в сфере ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти – то есть тех органов, которые создали организацию ведомственной охраны.

После внесения изменений норма устанавливает, что ведомственная охрана осуществляет защиту охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и (или) находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов.

То есть ведомственная охрана вправе защищать объекты, являющиеся государственной собственностью и находящиеся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов (так же, как было ранее), или объекты находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов (независимо от того, являются ли они при этом государственной собственностью).

В данном случае изменения, внесенные в статью 8 Закона о ведомственной охране Федеральным законом от 03.07.2016 № 227-ФЗ, не предоставили организациям ведомственной охраны право на осуществление охраны объектов любых органов власти; на законодательном уровне произошла конкретизация перечня объектов (расширение их круга), однако второй критерий – того, что эти объекты должны находиться в ведении соответствующего органа – то есть органа, создавшего ведомственную охрану, остался неизменным.

Таким образом, исходя из условий статьи 8 Закона о ведомственной охране, ведомственная охрана может осуществлять защиту охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов, либо осуществляет защиту охраняемых объектов, находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов.

Осуществлять защиту охраняемых объектов, не находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов, ведомственная охрана не вправе.

Следовательно, исходя из анализа вышеприведенных норм права, Бурятское УФАС России пришло к выводу о том, что объект закупки (охрана объекта Управления Роспотребнадзора по Республике Бурятия) не относится к числу объектов, находящихся в сфере ведения Федерального агентства железнодорожного транспорта, и потому не может охраняться силами указанного Предприятия.

Таким образом, аукционная комиссия неправомочно признала заявку ФГП «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации» соответствующей требованиям документации об аукционе.

На основании вышеизложенного, руководствуясь пунктом 1 части 15 статьи 99, частью 22 статьи 99, частью 8 статьи 106 Закона о контрактной системе, Комиссия Бурятского УФАС России

р е ш и л а:

1. Признать жалобу ФГУП «Охрана» Росгвардии обоснованной;
2. Признать аукционную комиссию нарушившей требования пункта 2 части 6 статьи 69 Закона о контрактной системе;
3. Выдать аукционной комиссии обязательное для исполнения предписание об устранении выявленных нарушений;
4. Передать материалы настоящей жалобы для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства в отношении членов аукционной комиссии Управления

Роспотребнадзора по Республике Бурятия.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражном суде в течение трех месяцев со дня его вынесения.