

## РЕШЕНИЕ

09 ноября 2018 года

г. Новосибирск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области (далее - Новосибирское УФАС России) по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров в составе:

Камнева Н.П. – заместитель руководителя управления, председатель Комиссии;

Долженкова Е.В. –начальник отдела контроля органов власти, член Комиссии;

Филатьева И.Е. – главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии;

рассмотрев жалобу Федерального государственного унитарного предприятия «СВЯЗь-безопасность» (далее – ФГУП «СВЯЗь-безопасность») на действия заказчика торгов Акционерного общества «Сибирская энергетическая компания» (далее – АО «СИБЭКО») при проведении открытого запроса предложений на право заключения договора на оказание услуг по физической охране объектов для нужд АО «СИБЭКО» (извещение № 31807044999 на сайте [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru))

в присутствии представителей:

заявителя - ФГУП «СВЯЗь-безопасность»: <...> (по доверенности от 17.07.2018 года № 12/93), <...> (по доверенности от 27.09.2018 года № 12/88-6),

заказчика торгов - АО «СИБЭКО»: <...> (по доверенности от 24.05.2018 года № 54/109-н/54-2018-3-685),

### УСТАНОВИЛА:

В Новосибирское УФАС России области поступила жалоба ФГУП «СВЯЗь-безопасность» на действия заказчика торгов АО «СИБЭКО» при проведении открытого запроса предложений на право заключения договора на оказание услуг по физической охране объектов для нужд АО «СИБЭКО» (извещение № 31807044999 на сайте [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru)).

Заявитель сообщает следующее.

АО «СИБЭКО» (далее - Заказчик) на официальном сайте [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru) размещено извещение № 31807044999 на право заключения договора на оказание услуг по физической охране объектов для нужд АО «СИБЭКО».

1. В документации к открытому запросу предложений,

1.1. В разделе 4.4. Требования к участникам закупки и перечень документов, представляемых участниками закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям,

1.1.1. В пункте 4.1.1. установлено, что участвовать в данной процедуре закупки может любое юридическое лицо или несколько юридических лиц, выступающих на стороне одного участника закупки, независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала либо любое физическое лицо или несколько физических лиц, выступающих на стороне одного участника закупки, в том числе индивидуальный предприниматель или несколько индивидуальных предпринимателей, выступающих на стороне одного участника закупки, способное на законных основаниях выполнить требуемые работы/услуги.

Постановлением Правительства РФ от 14.08.1992 года № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» утвержден перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется (далее - Перечень).

Так, в пункте 21 Приложения определено, что частная охранная деятельность не распространяется на объекты электроэнергетики - гидроэлектростанции, государственные районные электростанции, тепловые электростанции, гидроаккумулирующие электростанции, электрические подстанции, геотермальные станции, объекты передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике и сбыта электрической энергии, объекты нефтяной и нефтехимической промышленности, газовой и газохимической промышленности, отнесенные к опасным производственным объектам, за исключением объектов, которые предназначены для добычи, переработки, транспортирования, хранения продукции, поставляемой по государственному контракту, а также стратегических предприятий, стратегических акционерных обществ и их дочерних обществ.

Заявитель считает, что допуск всех без исключения юридических лиц, независимо от организационно-правовой

формы, формы собственности, физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, не соответствующим законодательству, в сфере оказания охранных услуг, поскольку объекты, включенные в данный Перечень, подлежат охране только государственными охранными предприятиями.

1.1.2. Пункт 4.1.2.2. содержит требование: Участник должен обладать гражданской правоспособностью в полном объеме для заключения и исполнения Договора (должен быть зарегистрирован в установленном порядке, иметь соответствующие действующие лицензии, выписки из реестров членов СРО, патенты, на виды деятельности, связанные с выполнением Договора, в соответствии с действующим законодательством РФ).

Данное требование Заявитель считает необоснованным, поскольку членство СРО не относится к сфере оказания охранных услуг (предмета закупки).

1.2. Раздел 4.2. Требования к документам, подтверждающим соответствие Участника установленным требованиям, содержит:

1.2.1. Пункт 4.2.1.5. Лицензии, патенты, действующую выписку(и) из реестра членов СРО по форме, которая утверждена Приказом Ростехнадзора от 16.02.2017 года № 58, на виды деятельности, связанные с выполнением Договора, в соответствии с требованиями, установленными в Техническом задании (нотариальная копия или копия, заверенная участником) (при наличии требований в Техническом задании).

Данное требование Заявитель считает необоснованным, поскольку членство СРО не относится к сфере оказания охранных услуг (предмета закупки).

1.2.2. Пункт 4.2.1.11. Оригинал справки о материально-технических ресурсах (форма 9) с приложением копий документов, подтверждающих соответствие требований, установленных в Техническом задании

В данном пункте не понятно, о каких материально-технических ресурсах может идти речь при оказании услуг охраны.

1.2.3. Пункт 4.2.1.16. Сведения из единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства, ведение которого осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», содержащие информацию об Участнике закупки, полученные не ранее чем за 14 дней до даты размещения в ЕИС уведомления о проведении закупки (копия, заверенная участником).

Данный пункт не подразумевает альтернативного участия - не субъекта малого и среднего предпринимательства.

2. В техническом задании:

2.1. Пункт 1.1. верно устанавливает ограничение для участников закупки, а именно пункт 21 Приложения № 1 Постановления № 587, но противоречит всей документации в целом, что не соответствует действующему законодательству и допускает неограниченный круг участников закупки.

2.2. Пункт 4.1. Наличие лицензии.

Наличие лицензии на охранную деятельность имеется только у частных охранных предприятий, и в силу требований установленных Приложением № 1 к Постановлению № 587, частные охранные предприятия не вправе осуществлять охрану объектов заказчика, тем самым Заявитель считает данное требование незаконным.

Государственные охранные предприятия не имеют лицензии и осуществляют деятельность на основании федеральных законов.

2.3. Пункт 4.2. Наличие договора страхования ответственности.

Заявитель считает данный пункт ограничивающим конкуренцию, так как законодательством не определено обязательное наличие договора страхования.

2.4. Пункт 4.3. Опыт работы руководящего состава частной охранной организации в охранной деятельности не менее 5 лет.

Данный пункт Заявитель считает необоснованным в целом, кроме того, из данного пункта усматривается, что участник должен быть частным охранным предприятием.

2.5. Пункт 4.8. Наличие в штате предприятия охранников 4-го разряда.

Так, охранники в государственных охранных предприятиях не имеют разрядности. Разрядность имеется только у частных охранников.

Из данного пункта усматривается, что участник должен быть частным охранным предприятием.

2.6. Пункт 4.9. Наличие договора с ФГКУ «УВО ВНГ России».

Заявитель считает данный пункт необоснованным, поскольку при возникновении ЧС охранник должен незамедлительно сообщить в соответствующие службы (МВД, ФСБ, ГОиЧС) согласно пункту 5.5.технического задания.

2.7. Пункт 4.12. Требования к руководителю

Данный пункт Заявитель считает необоснованным в целом, кроме того, из данного пункта усматривается, что участник должен быть частным охранным предприятием.

2.8. Пункт 4.14. Годовой оборот предприятие должен быть не менее 150 млн. рублей.

Заявитель считает данный пункт ограничивающим конкуренцию.

2.9. Пункт 5.10. Требование о согласовании с Заказчиком графика дежурств (смен).

Заявитель считает данный пункт необоснованным, так как график является внутренним документом охранного предприятия, и руководство самостоятельно определяет и утверждает графики дежурств.

2.10. Пункт 5.11. Согласование кандидатур охранников с предоставлением определенного списка документов.

Заявитель считает необоснованным, так как договор на оказание услуг заключается между заказчиком и исполнителем (между юридическими лицами), а не между заказчиком и охранником. Кроме того, предоставление документов охранников Заказчику является разглашением персональных данных охранников. Наличие в перечне предоставляемых документов удостоверения частного охранника свидетельствует о том, что участник должен быть частным охранным предприятием.

2.11. Пункт 5.12. Требования к охранникам.

Заявитель считает данный пункт незаконным, поскольку, заказчиком установлен возрастной ценз до 55 лет, что противоречит пенсионной реформе, проводимой государством, в части отказа в приеме на работу, а также увольнения с работы людей предпенсионного возраста.

Также данный пункт содержит требование квалификации - охранник 4-го разряда, что свидетельствует о том, что участник должен быть частным охранным предприятием

2.12. Пункт 5.13. Требование к форме.

Данный пункт Заявитель считает необоснованным, поскольку у охранных предприятий установлены свои требования к форменному обмундированию, согласно утвержденным внутренним локальным актам.

3. Кроме того, анализ начальной максимальной цены контракта (договора) показывает, что цена сформирована исходя из представленных коммерческих предложений от частных охранных предприятий.

*АО «СИБЭКО» в своих возражениях сообщило следующее.*

1. В качестве основного довода Заявитель указывает, что предметом настоящей закупки являются объекты топливно-энергетического комплекса (ТЭК), подлежащие охране исключительно ведомственными охранными предприятиями.

Данный довод является необоснованным, поскольку все объекты, указанные в Перечне охраняемых объектов

(Приложение № 1 к Техническим условиям), относятся к офисным и административным зданиям АО «СИБЭКО».

Объекты принадлежат на праве собственности АО «СИБЭКО» и не входят в перечень объектов, указанных в пункте 21 Приложения № 1 Постановления правительства № 587 от 14.08.1992 года - не являются объектами ТЭК.

Указанное свидетельствует о том, что объекты, входящие в предмет настоящей закупки, не подлежат обязательной государственной охране.

АО «СИБЭКО» уже осуществило закупку услуг по охране объектов ТЭК запросом предложений № 3639-2018-СИБЭКО (№ 31806727463 ЕИС). Закупочная процедура была признана состоявшейся, выдан протокол подведения итогов процедуры № 46-СИБЭКО от 10.08.2018 года.

Таким образом, настоящая закупочная процедура никакого отношения к объектам ТЭК не имеет.

2. В обоснование доводов пункта 1 жалобы Заявитель указывает, что он либо просто не согласен, либо считает незаконными требования закупочной документации без указания мотивировки и ссылок на конкретные нормы права.

Так пункты 4.1.1., 4.1.2.2., 4.2.1.5., 4.2.1.11., 4.2.1.16. Документации являются обоснованными, представляют собой стандартные требования для всех закупок АО «СИБЭКО» в форме запроса предложений вне зависимости от предмета закупки.

Указанные требования сформулированы в соответствии с основополагающими принципами статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», Положением о закупках АО «СИБЭКО» и предусмотрены для широкого спектра закупок.

Предъявление того или иного стандартного требования обосновано в части не противоречащей предмету закупки, требованиям действующего законодательства, при наличии противоречий стандартное требование не предъявляется, участник закупки не отклоняется (например, требование о членстве СРО, которое не регламентировано для охранных предприятий).

Кроме того, в отдельных стандартных требованиях прямо указано на необходимость предоставления тех или иных документов в зависимости от заключаемого договора (пункт 4.1.2.2. Документации) либо в случае указания соответствующих требований в техническом задании (пункт 4.2.1.5 Документации).

В случаях, когда стандартными требованиями предусмотрена подготовка справок и заполнение дополнительных форм (пункт 4.2.1.11) - информация, требуемая к заполнению, раскрывается в приложениях к закупочной документации, а также техническом задании.

В отношении требований о сведениях из единого реестра СМисП (пункт 4.2.1.16 Документации), если закупка проводится только среди данных субъектов, информация об этом прямо указывается в пункте 4.1.1. Документации.

Во исполнение принципа информационной открытости закупки любой участник вправе обратиться за разъяснением закупочной документации в порядке и сроки, определенные пунктом 6.1.2. Документации (пункт 6.1 Документации).

Вопреки указанной возможности, запросов на разъяснение документации от заявителя жалобы не поступало.

3. В отношении указанных в пункте 2 Жалобы доводов заявителя об ограничении конкуренции АО «СИБЭКО» поясняет, что пункты 4.2, 4.3, 4.8., 4.9, 4.12, 4.14, 5.10, 5.11, 5.12, 5.13 Технических условий не ограничивают конкуренцию, сформулированы исходя из потребностей Заказчика, основанных на предмете закупки, а также предшествующем опыте по закупке аналогичных услуг (в частности аналогичная закупка - № 3699-2018-СИБЭКО - № 31806759903 ЕИС).

Согласно правовой позиции Президиума ВАС РФ, изложенной в постановлении от 28.12.2010 года № 11017 по делу № А06-6611/2009, основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения торгов, является не столько обеспечение максимально широкого круга участников, сколько выявление в результате торгов лиц, исполнение договора которым в наибольшей степени будет отвечать потребностям заказчика и целям эффективного использования денежных средств в условиях добросовестной конкуренции (аналогичной позиции придерживается Судебная коллегия по экономическим спорам ВС РФ в определении по делу № 305-КГ 17-2243 от 26.07.2017 года).

Потребности заказчика являются определяющим фактором при установлении им соответствующих требований. При этом требования к предмету и к участникам могут определяться как по стоимостным, так и по иным критериям.

По смыслу положений статей 1, 2, 3 Федерального закона от 18.07.2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» при организации закупок заказчик не связан императивным перечнем требований к участникам закупок и может самостоятельно определять требования к участникам в соответствии с собственным положением о закупках.

К примеру, требование пункта 4.2 Технических условий о страховании ответственности является предоставлением гарантий возмещения возможных потерь, причиненных Заказчику, что отдельно предусмотрено в пункте 4.2 Проекта договора.

Требования пунктов 4.3., 4.8., 4.12 Технических условий установлены с целью подтверждения квалификации сотрудников контрагента их опыта работы в указанной сфере.

В частности, требование пункта 4.9. Технических условий о необходимости заключенного договора с ФГКУ «УВО ВНГ России» не является частной практикой в охранной деятельности и обосновано наличием действующего договора «Об экстренном вызове милиции на объект» № 12.1-Г от 01.03.2011 года с данной организацией у АО «СИБЭКО» (на объектах установлены тревожные кнопки).

Данное требование также предусмотрено в пункте 4.9 Проекта договора.

Требование пункта 4.14 Технических условий подтверждает возможность участника закупки отвечать по своему обязательству, цифра основана на усредненном показателе выручки контрагентов, определенных на основании мониторинга данных РОССТАТ.

Как указано выше, объекты, являющиеся предметом закупки, не единственные охраняемые объекты АО «СИБЭКО», в связи с чем требования пунктов 5.10, 5.11, 5.12, 5.13 Технических условий приводят к единообразию режима, формы, требований к кандидатурам охранников, что является обоснованным как с точки зрения единой системы безопасности, так и с точки зрения репутационной и коммерческой составляющей.

Из указанного следует, что все без исключения требования Технических условий обусловлены предметом закупки, включают в себя усредненные показатели, взятые из действующих организаций, оказывающих услуги по охране.

Данные требования не являются избыточными и допускают конкуренцию среди участников рынка, что подтверждается наличием не менее 5 удовлетворяющих требованиям контрагентов.

Рассмотрев по существу поступившую жалобу, доводы, представленные материалы, Комиссия Новосибирского УФАС России приходит к следующим выводам.

19.10.2018 года АО «СИБЭКО» опубликовало извещение № 31807044999 на сайте [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru) о проведении открытого запроса предложений на право заключения договора на оказание услуг по физической охране объектов для нужд АО «СИБЭКО».

Объекты, включенные в перечень охраняемых объектов АО «СИБЭКО» в рамках проведения данной закупки, принадлежат на праве собственности АО «СИБЭКО» и не входят в перечень объектов, указанных в пункте 21 Приложения № 1 Постановления правительства от 14.08.1992 года № 587, не являются объектами топливно-энергетического комплекса (ТЭК). Таким образом, охрана указанных объектов может осуществляться как государственными, так и частными охранными предприятиями.

В соответствии с пунктом 4.1.2.2. Документации Участник должен обладать гражданской правоспособностью в полном объеме для заключения и исполнения Договора (должен быть зарегистрирован в установленном порядке, иметь соответствующие действующие лицензии, выписки из реестров членов СРО, патенты, на виды деятельности, связанные с выполнением Договора, в соответствии с действующим законодательством РФ).

Пунктом 4.1.2.2 Документации предусмотрено требование о том, что участник должен обладать гражданской правоспособностью для заключения и исполнения договора, то есть обладать специальным разрешением, выданным в установленном законом порядке. В скобках перечислены возможные примеры таких разрешений для подтверждения правоспособности. Кроме того, пункт 4.2.1.5 Документации содержит уточнение, что требование о членстве в СРО должно быть обусловлено договором, заключаемым в результате закупки. Поскольку требование о членстве в СРО к охранным организациям законодательством не предусмотрено, то проект Договора оказания услуг по физической охране объектов не предъявляет подобных требований.

В соответствии с пунктом 4.2.1.11 Документации необходимо представить оригинал справки о материально-технических ресурсах с приложением копий документов, подтверждающих соответствие требований, установленных в Техническом задании. Пунктом 4.6 предусмотрено, что в справке о материально-технических ресурсах (форма 9) необходимо указать: «Наличие специальных средств: палка резиновая, наручники, газ, шоковые устройства, металлодетектор и средств пассивной защиты: жилеты, шлемы защитные. Определяется в соответствии с перечнем охраняемых объектов».

В инструкции по заполнению формы 9 также указано, что в данной справке перечисляются материально-технические ресурсы, которые Участник считает ключевыми и планирует использовать в ходе выполнения Договора (оборудование, техника, приборы, необходимые для выполнения работ, склады, транспортные средства, средства обеспечения условий хранения продукции в процессе перевозки, средства связи, компьютерной обработки данных и тому подобное).

Пункт 4.2.1.16 Документации соответствует пункту 14 Постановления Правительства РФ от 11.12.2014 года № 1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (вместе с «Положением об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, годовом объеме таких закупок и порядке расчета указанного объема», «Требованиями к содержанию годового отчета о закупке товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц у субъектов малого и среднего предпринимательства»). При этом, в случае проведения закупки только среди субъектов малого и среднего предпринимательства, данное требование прописывается в пункте 4.1.1. Документации.

Требование пункта 4.1 Технических условий о наличии лицензии не ограничивает возможность участия, поскольку пунктами 4.2.1.23 и 4.2.3 Документации для участника предусмотрена возможность предоставить:

- иной документ, подтверждающий его соответствие установленному требованию, с соответствующими комментариями, разъясняющими цель предоставления этих документов;
- справку в произвольной форме, объясняющую причину отсутствия требуемого документа, а также содержащую заверения Обществу в соответствии Участника данному требованию.

Требование пункта 4.2 Технических условий о наличии договора страхования ответственности при осуществлении охранной деятельности является предоставлением гарантий возмещения возможных потерь, причиненных Заказчику, что отдельно предусмотрено в пункте 4.2 Проекта договора.

Требования, предусмотренные пунктом 4.3 (опыт работы руководящего состава частной охранной организации в охранной деятельности не менее 5 лет) и пунктом 4.12 (руководитель охранного предприятия должен иметь высшее образование, удостоверение охранника нового образца с отметкой о прохождении курсов повышения квалификации руководителей частных охранных организаций и свидетельства о прохождении курсов повышения квалификации руководителей охранных организаций), обусловлены значительным объемом закупаемых услуг (более 40 охраняемых объектов), необходимостью контроля и координации большого количества сотрудников охраны, а также значимостью объектов охраны АО «СИБЭКО».

Участник закупки также имеет возможность согласно пунктам 4.2.1.23 и 4.2.3 Документации предоставить иные документы, подтверждающие заявленное требование.

Требование о наличии в штате охранного предприятия охранников 4-го разряда в количестве, необходимом для оказания услуг по охране объектов Заказчика, предусмотренное пунктом 4.8. Технических условий обусловлено необходимостью наличия конкретных спецсредств, которые может применять охрана объектов Заказчика.

Охрана помещений и прилегающих территорий, а также транспортируемого имущества с применением спецсредств предполагает наличие у охранника минимум 4 разряда.

Поскольку сотрудники Заявителя жалобы представляют ведомственную охрану, они не имеют разрядности, но при этом имеют звания стрелков, которое в свою очередь охватывает полномочия охраны 4 разряда.

Таким образом, Заявитель в соответствии с пунктом 4.2.3 Документации мог направить справку о соответствии его сотрудников требованию пункту 4.8. Технических условий.

Требования пункта 4.9. Технических условий о необходимости заключенного договора с ФГКУ «УВО ВНГ России» является распространенной практикой в охранной деятельности и обосновано наличием действующего договора «Об экстренном вызове милиции на объект» № 12.1-Г от 01.03.2011 года с данной организацией у АО «СИБЭКО».

АО «СИБЭКО» как хозяйствующий субъект вправе самостоятельно определять структуру (включая договорную конструкцию) охраны принадлежащих ему на праве собственности объектов, в случае если законодательством не установлены особые требования по охране таких объектов. Поскольку объекты, охрана которых выступает предметом закупки, не относятся к ТЭК, АО «СИБЭКО» имеет право определить для себя наиболее приемлемую схему по охране данных объектов.

Противоречие указанного требования и пункта 5.5 Технических условий отсутствует, поскольку речь идет о разных системах оповещения - сообщении о ЧС в службы города и вызове полиции по факту срабатывания тревожной кнопки.

Пункт 4.14 Технических условий (годовой оборот предприятия должен быть не ниже 150 млн. рублей) подтверждает возможность участника закупки отвечать по своему обязательству, цифра основана на усредненном показателе выручки контрагентов, определенных на основании мониторинга данных РОССТАТ.

Требования пунктов 5.10, 5.11, 5.12, 5.13 Технических условий приводят к единообразию режима, формы, требований к кандидатурам охранников, что является обоснованным как с точки зрения единой системы безопасности, так и с точки зрения репутационной и коммерческой составляющей.

Кроме того, необходимо отметить, что указанные требования распространяются в равной степени на всех участников закупки.

Комиссией Новосибирского УФАС России не установлено нарушений организации и проведения торгов в действиях заказчика торгов АО «СИБЭКО» при проведении открытого запроса предложений на право заключения договора на оказание услуг по физической охране объектов для нужд АО «СИБЭКО» (извещение № 31807044999 на сайте [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru)).

Учитывая изложенные обстоятельства, руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Новосибирского УФАС России

РЕШИЛА:

Признать жалобу ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» на действия заказчика торгов АО «СИБЭКО» при проведении открытого запроса предложений на право заключения договора на оказание услуг по физической охране объектов для нужд АО «СИБЭКО» (извещение № 31807044999 на сайте [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru)) необоснованной.

Решение Комиссии может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.