

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-3036/2021 о нарушении
процедуры торгов и порядка заключения договоров

26.02.2021 г. Москва

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение
процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее - Комиссия

при участии представителя ФГБОУ ВО «Российский государственный
гуманитарный университет»,

в отсутствие представителей ООО ЧОО «Витязь-Центр» (уведомлено надлежащим
образом письмом Московского УФАС России от 19.02.2021 ЕО/9676/21),

рассмотрев жалобу ООО ЧОО «Витязь-Центр» (далее - Заявитель) на действия
ФГБОУ ВО «Российский государственный гуманитарный университет» (далее -
Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме, участниками которого
могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, на право
оказания услуг по охране имущества, обеспечению внутриобъектового и
пропускного режимов, антитеррористической защищенности объектов ФГБОУ ВО
«РГГУ» (реестровый № 32109952340) (далее — Закупка) в соответствии со ст. 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.

Заявитель в своей жалобе оспаривает положения Закупочной документации.

Представитель Заказчика с жалобой не согласился, представили письменные
возражения.

Комиссия, изучив представленные документы, приняла решение о признании
жалобы необоснованной по следующему основанию.

1. Заявитель указывает, что в качестве предмета договора указано: «Оказание
услуг по охране имущества, обеспечению внутриобъектового и пропускного
режимов, антитеррористической защищенности объектов ФГБОУ ВО «РГГУ».

Данная формулировка предмета договора не соответствует действующему
законодательству в части понятия «обеспечение антитеррористической

защищенности объектов».

Также Заявитель оспаривает тот факт, что в разделе «Квалификационные требования» указан необходимый опыт участника закупки не менее 3 лет, то есть «Наличие за последние три года до даты подачи заявки опыта исполнения (с учетом правопреемства) одного контракта (договора), заключенного в соответствии с Законом о контрактной системе или Закона о закупках, на оказание услуг по обеспечению антитеррористической защищенности объектов и их территорий».

Частные охранные предприятия, в соответствии с законодательством РФ, не имеют право оказывать услуги по обеспечению антитеррористической защищенности объектов и их территорий.

В связи с этим Заявитель полагает, что подобная формулировка в Закупочной документации направлена на ограничение конкуренции.

В данной закупке предметом является: «оказание услуг по охране имущества, обеспечению внутриобъектового и пропускного режимов, антитеррористической защищенности объектов ФГБОУ ВО «РГГУ» сроком на два года».

В соответствии с положениями Постановления Правительства РФ от 07.11.2019 № 1421 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, его территориальных органов и подведомственных ему организаций, объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, формы паспорта безопасности этих объектов (территорий) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» - ФГБОУ ВО «РГГУ» присвоена 1 категория по антитеррористической защищенности.

Антитеррористическая защищенность объектов (территорий) обеспечивается:

- а) осуществлением комплекса организационных, инженерно-технических и иных мер, направленных на выявление фактов подготовки террористических актов, а также на ликвидацию и минимизацию их последствий;
- б) разработкой правовых актов, регламентирующих порядок охраны, пропускного режима и других вопросов обеспечения безопасности объекта (территории);
- в) организацией охраны и установлением пропускного режима на объекте (территории), которые препятствуют неправомерному проникновению посторонних лиц и попыткам совершения террористических актов;
- г) наличием и исправностью инженерно-технических средств охраны объекта;
- д) исключением доступа посторонних лиц к документам (сведениям) по антитеррористической защищенности объекта (территории);
- е) обеспечением постоянной готовности к использованию сил и средств, предназначенных для антитеррористической деятельности

Антитеррористическая защищенность объекта (территории) независимо от его

категории обеспечивается путем осуществления комплекса мер, направленных:

а) на воспрепятствование неправомерному проникновению на объект (территорию);

б) на выявление потенциальных нарушителей пропускного и внутриобъектового режимов, установленных на объекте (территории), и (или) признаков подготовки совершения террористического акта или его совершения;

в) на пресечение попыток совершения террористического акта на объекте (территории);

г) на минимизацию возможных последствий совершения террористического акта на объекте (территории) и ликвидацию угрозы его совершения;

д) на защиту служебной информации ограниченного распространения, содержащейся в паспорте безопасности, иных документах объектов (территорий) и на других материальных носителях информации, в том числе служебной информации ограниченного распространения о принимаемых мерах по антитеррористической защищенности таких объектов (территорий).

Мерами, направленными на воспрепятствование неправомерному проникновению на объект (территорию), являются:

а) организация охраны и установление пропускного режима;

б) оснащение объектов (территорий) современными инженерно-техническими средствами охраны и средствами связи, а также поддержание их в исправном состоянии;

в) контроль за наиболее вероятными направлениями и местами проникновения на объект (территорию) посторонних лиц;

г) своевременное обнаружение фактов несанкционированного проникновения на объект (территорию);

д) оперативные действия работников охраны по пресечению несанкционированного проникновения на объект (территорию) посторонних лиц.

Мерами, направленными на выявление потенциальных нарушителей установленного на объекте (территории) режима и (или) признаков подготовки или совершения террористического акта, являются:

а) постоянный мониторинг обстановки внутри объекта (территории);

б) анализ и обобщение материалов системы видеонаблюдения, фактов нарушения пропускного режима, попыток несанкционированного проникновения на объект (территорию) посторонних лиц и провокаций работников охраны на неправомерные действия;

в) обеспечение периодического осмотра объекта (территории) для своевременного обнаружения потенциально опасных для жизни и здоровья людей предметов (веществ);

г) контроль за деятельностью работников, привлекаемых к ремонту и обслуживанию объекта (территории), а также за пребыванием на объекте (территории) посторонних лиц.

Из вышеуказанного следует, что в понятие «обеспечение антитеррористическая защищенность» включены такие меры как обеспечение пропускного и внутриобъектового режимов на защищаемом объекте, частности которого изложены подробно в Техническом задании, являющимся неотъемлемой частью договора, а данные услуги регулируются ст. 3 Закона о частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации.

Согласно п. 3.1.2 Технического задания исполнитель обязан изучить паспорта безопасности объектов Заказчика. Указанные паспорта безопасности создаются на всех объектах образования и не только.

Все требования по антитеррору для образования регулируются Постановлением Правительства РФ от 7.11.2019 № 1421 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, его территориальных органов и подведомственных ему организаций, объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, формы паспорта безопасности этих объектов (территорий) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», где установлено, что:

1) пп. г п. 22 раздела 3 III. Мероприятия по обеспечению антитеррористической защищенности объектов (территорий)

- г) оснащения при необходимости объектов (территорий) инженерно-техническими средствами и системами охраны и (или) обеспечения охраны объектов (территорий) охранными организациями.

2) п. 29 3 III. Мероприятия по обеспечению антитеррористической защищенности объектов (территорий) В отношении объектов (территорий) второй категории дополнительно к мероприятиям, предусмотренным пунктом 28 настоящих требований, осуществляются следующие мероприятия:

а) обеспечение охраны объектов (территорий) работниками частных охранных организаций, или подразделениями ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на создание ведомственной охраны, или подразделениями вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации, или военизированными и сторожевыми подразделениями организации, подведомственной Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации;

Таким образом, указанная Заказчиком формулировка предмета договора не противоречит охранному законодательству, в связи с чем, доводы жалобы признаются необоснованными.

2. По мнению Заявителя в разделе «Квалификационные требования» указано неправомерное требование к опыту участника Закупки.

Комиссией установлено, что ранее была рассмотрена жалоба по делу

№ 077/07/00-2767/2021 от 16.02.2021 на установленные в Закупочной документации квалификационные требования. Жалоба была признана необоснованной, в связи с чем, при рассмотрении заявок такие требования к участникам закупки предъявляться не будут.

Согласно части 21 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, комиссия прекращает рассмотрение жалобы в случаях, предусмотренных пунктами 3 и 4 части 9 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с пунктом 4 части 9 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, жалоба возвращается заявителю в случае, если антимонопольным органом принято решение относительно обжалуемых действий (бездействия) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии.

В связи с изложенным, Комиссия прекращает рассмотрение указанного довода жалобы Заявителя.

3. Заявитель указывает, что требование о наличии сотрудников охраны, прошедших обучение по программе «Работник по обеспечению охраны образовательных организаций» незаконно, так как в приказе Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 11.12.2015 № 101 Он «Об утверждении профессионального стандарта «Работник по обеспечению охраны образовательных организаций», на который ссылается Информационная карта, отсутствует требование прохождения профессиональной подготовки по указанной программе.

Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 11.12.2015 № 1010н «Об утверждении профессионального стандарта «Работник по обеспечению охраны образовательных организаций» была разработана и утверждена программа обучения частных охранников, то есть дополнительная профессиональная программа, после обучения по которой частный охранник получает документ, подтверждающий ее прохождение.

В данной закупке предметом является: Оказание услуг по охране зданий и территории Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный гуманитарный университет» ФГБОУ ВО «РГГУ».

Комиссией установлено, что вышеуказанное требование продиктовано объективной потребностью Заказчика, поскольку оказывать услугу необходимого уровня могут частные охранники, прошедшие дополнительное обучение по программе обучения профессионального стандарта «Работник по обеспечению охраны образовательных организаций».

Более того, отсутствие квалификации не является основанием для отклонения заявок.

Наличие в составе заявки копий сертификатов, удостоверений и т.д. позволит Заказчику дополнительно удостовериться о наличии необходимого количества охранников, обученных по программе, так как обучение и получение соответствующего аттестата может занять некоторое время.

В связи с изложенным, довод жалобы признается необоснованным.

4. Также Заявитель указывает, что является неправомерным требование об использовании при определении квалификации сотрудников частной охранной организации положений профессионального стандарта «Работник по обеспечению охраны образовательных организаций».

В данной закупке предметом является: Оказание услуг по охране зданий и территории Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный гуманитарный университет» ФГБОУ ВО «РГГУ».

Как было указано ранее, оказывать услугу необходимого уровня могут частные охранники, прошедшие дополнительное обучение по программе обучения профессионального стандарта «Работник по обеспечению охраны образовательных организаций», поскольку это потребность Заказчика.

В связи с изложенным, и принимая во внимание тот факт, что Закупка на оказание услуг по охране имущества, обеспечению внутриобъектового и пропускного режимов, антитеррористической защищенности объектов ФГБОУ ВО «РГГУ», является контролируемой и проверяемой, наличие каждого из заявленных в документации о Закупке показателей у участников Закупки позволяет сделать вывод о качестве закупаемой услуги для Заказчика.

Комиссия отмечает, что в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам данной статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов либо в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закон о закупках), за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно ч. 2 ст. 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.

Таким образом, по правилам ст. 18.1 Закона о защите конкуренции жалоба может быть подана либо лицом, подавшим заявку на участие в Закупке, либо лицом, не подавшим заявку на участие, в случае, если обжалуется порядок размещения

информации о проведении Закупки либо порядок подачи заявок на участие.

В соответствии с извещением № 32109952340, размещенным в единой информационной системе в сфере закупок, дата окончания подачи заявок – 18.02.2021.

Заявитель подал заявку на участие в Закупке, что подтверждается соответствующим протоколом.

Комиссия учитывает, что до окончания подачи заявок Заявитель указанные положения Закупочной документации не оспаривал, запрос разъяснений в отношении указанных положений Закупочной документации в адрес Заказчика не направлял.

При этом Комиссия отмечает, что обжалование в антимонопольном органе осуществляется в порядке, установленном ст. 18.1 Закона о защите конкуренции и происходит с учетом особенностей, установленных названной статьей, а также в соответствии с ч. 11 ст. 3 Закона о закупках. Согласно указанной норме, если обжалуемые действия (бездействие) совершены заказчиком, комиссией по осуществлению закупок, оператором электронной площадки после окончания установленного в документации о конкурентной закупке срока подачи заявок на участие в закупке, обжалование таких действий (бездействия) может осуществляться только участником закупки, подавшим заявку на участие в закупке.

Таким образом, из буквального толкования приведенной нормы права следует, что законодателем разделены возможные к оспариванию действия организаторов закупки на совершенные до окончания срока подачи заявок и совершенные после этого срока. При этом действия, совершенные организатором закупки до окончания такого срока, могут быть оспорены в антимонопольном органе лицами вне зависимости от факта подачи ими заявок на участие в закупке.

В свою очередь, действия, совершенные уже на стадии рассмотрения заявок, допустимы к обжалованию исключительно лицами, подавшими заявки на участие в закупке.

Кроме того, из положений ч. 10 ст. 3 Закона о закупках следует, что для обжалования подобных действий лицо, обращающееся в антимонопольный орган с жалобой, должно доказать нарушение оспариваемыми действиями своих законных прав и интересов либо прав и законных интересов неопределенного круга лиц – потенциальных участников закупки.

При этом границы антимонопольного контроля торгов оканчиваются при достижении баланса частных и публичных интересов, на необходимость соблюдения которого указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29.03.2011 № 2-П, а также стабильности публичных правоотношений. В то же самое время «баланс» означает равновесие и равноправие сторон в публичных правоотношениях, а не смещение вектора административной защиты в сторону одного из участников таких отношений без достаточных к тому оснований. Указанное означает недопустимость применения со стороны антимонопольного органа мер публично-правового принуждения на основании жалобы лица, не посчитавшего необходимым со своей стороны оспорить положения закупочной документации до момента подачи своей заявки на

участие в этой закупке, а попытавшегося обойти эти требования и впоследствии стремящегося сорвать закупочную процедуру после отказа ее организатора в допуске такому лицу к участию в этой закупке.

Обратное будет противоречить не только балансу частных и публичных интересов, но и принципам добросовестной реализации и защиты своих гражданских прав (п. 3 ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения (п. 4 ст. 1 ГК РФ) и злоупотребления правом (п. 1 ст. 10 ГК РФ).

Также следует отметить, что нарушения при составлении документации могут быть подразделены на явные и скрытые, проявляющиеся только при злоупотреблении организаторами закупок своими правами при совершении тех или иных действий в рамках их проведения и не выявляемые при общей проверке закупочной документации на предмет ее соответствия требованиям законодательства Российской Федерации о закупках. Скрытые нарушения в составе закупочной документации могут быть выявлены и устранены контрольным органом при рассмотрении им жалобы участника закупки на последствия таких нарушений, что не будет являться злоупотреблением правом со стороны последних и не будет свидетельствовать о выходе административного органа за пределы предоставленных ему полномочий и доводов поданной жалобы (ч. 13 ст. 3 Закона о закупках).

В то же самое время, оценивая содержание нарушений, на которые ссылается в настоящем случае Заявитель, следует признать, что подобные (по мнению Заявителя) нарушения, в случае их действительного наличия в действиях Заказчика, являлись явными и не могли не быть обнаружены Заявителем при изучении им Закупочной документации.

При таких данных, оценивая поведение Заявителя в указанной части, следует признать его злоупотреблением правом (п. 2 ст. 10 ГК РФ).

Вместе с тем Комиссия отмечает, что оспариваемые Заявителем положения Закупочной документации подлежали обжалованию до окончания срока подачи заявок. В противном случае, реализация такого права за пределами окончания срока подачи заявок необоснованно затрагивает права и законные интересы иных участников Закупки, которые подали заявки в соответствии с условиями документации.

Кроме того, Заявитель конклюдентно согласился (п. 1 ст. 8 ГК РФ) на все условия Закупочной документации в момент подачи им заявки на участие в Закупке. В этой связи у Комиссии отсутствуют правовые основания к выявлению в действиях Заказчика нарушения требований действующего законодательства о закупках, поскольку последний действовал в строгом соответствии с требованиями собственной документации, которая не была оспорена Заявителем ни в административном, ни в судебном порядке.

Аналогичного подхода придерживаются суды, например, по делу № А40 255742/18.

Учитывая изложенное, Комиссия, руководствуясь ч. 1 ст. 18.1, п. 4.2 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО ЧОО «Витязь-Центр» (ИНН: 7737072433, ОГРН: 1025004905397) на действия ФГБОУ ВО «Российский государственный гуманитарный университет» (ИНН: 7707033405, ОГРН: 1037700067118) при проведении Закупки необоснованной, в части оспаривания квалификационного критерия прекратить рассмотрения жалобы.
2. Снять ограничение на размещение Закупки, наложенные письмом Московского УФАС России от 19.02.2021 № ЕО/9676/21.

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