

РЕШЕНИЕ № 3

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия), рассмотрев дело № 8-01/583 по признакам нарушения Администрацией города Хабаровска статьи 17 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), в присутствии представителей ООО «ЭСС-ДВ», Администрации г. Хабаровска, ООО «Системы защиты», в отсутствие представителей ООО «СК «ЭКСИ», ООО «ДальСпецСистема» извещенных надлежащим образом,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю поступило заявление ООО «ЭСС-ДВ» на действия аукционной комиссии при проведении открытых аукционов в электронной форме на право заключения муниципальных контрактов на выполнение работ по монтажу систем видеонаблюдения объектов отрасли «Образование» г. Хабаровска № 0122300006111000993 и № 0122300006111000994 (далее – Аукцион № 012230000611000993, Аукцион № 012230000611000994).

По мнению заявителя ему неправомерно отказано в допуске к участию в указанных Аукционах, т.к. в Аукционные документации включено противоречащее ст. 17 Закона о защите конкуренции требование о наличии у претендента лицензии на осуществление охранной деятельности с правом осуществления работ по монтажу средств видеонаблюдения.

По результатам рассмотрения указанного заявления Хабаровским УФАС России в действиях организатора Аукционов - Администрации г. Хабаровска (далее – Администрация), выразившихся в установлении ограничений доступа к участию в торгах, указанных в заявлении ООО «ЭСС-ДВ», установлены признаки нарушения части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции, в связи с чем возбуждено настоящее дело.

Согласно пояснению Администрации в лице Управления муниципального заказа (письмо от 08.02.2011 № 23.1-19/56) спорное требование к участникам торгов Администрацией установлено по следующим основаниям.

В соответствии с пунктом 32 статьи 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», частная охранная деятельность подлежит лицензированию.

Согласно части 3 статьи 3 [Закона Российской Федерации от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»](#) (далее – Закон № 2874-1), в целях охраны разрешается предоставление такого вида услуг, как охрана объектов и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических

средств охраны, перечень видов которых устанавливается Правительством Российской Федерации, и (или) с принятием соответствующих мер реагирования на их сигнальную информацию.

Статьей 11 Закона № 2874-1 определено, что оказание услуг, перечисленных в части [3 статьи 3](#) настоящего Закона, разрешается только организациям, специально учреждаемым для их выполнения и имеющим [лицензию](#), выданную органами внутренних дел.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.06.2011 № 498 «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» утвержден [перечень](#) видов технических средств охраны, используемых для оказания услуг по охране объектов и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по их проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию, в том числе, средства аудио- и видеонаблюдения.

Министерством экономического развития Российской Федерации в письме от 24.10.2008 года № Д05-4606 даны разъяснения, что согласно [статье 3](#) Закона № 2874-1 перечень услуг, предоставляемых в целях охраны, включает проектирование, монтаж и эксплуатационное обслуживание средств охранно-пожарной сигнализации. Данные виды услуг осуществляются на основании лицензии в рамках негосударственной (частной) охранной деятельности. В соответствии с [Постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 26.01.2006 № 45 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» лицензирование негосударственной (частной) охранной деятельности осуществляет МВД России.

Таким образом, по вопросу необходимости получения лицензии для осуществления монтажа и обслуживания систем охранной сигнализации, видеонаблюдения, контроля доступа, пусконаладочных и ремонтных работ следует обращаться в МВД России.

Также письмом Минэкономразвития России от 26.04.2010 г. № Д05-1223 даны разъяснения, что при осуществлении работ по монтажу охранной сигнализации и систем видеонаблюдения необходимо руководствоваться [Законом](#) № 2874-1, согласно которому монтаж охранной сигнализации и систем видеонаблюдения должен проводиться на основании лицензии.

Таким образом, по мнению Администрации, частная охранная организация, осуществляющая охранные услуги, перечень которых установлен [статьей 3](#) Закона № 2874-1, должна иметь лицензию МВД России при осуществлении охранных услуг, включающую, в том числе, осуществление работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны на охраняемых ею объектах.

В данной связи Администрация считает установленное спорное требование правомерным.

В заседании Комиссии представителями Администрации данные доводы поддержаны в полном объеме.

Представителями ООО «ЭСС-ДВ» в заседании Комиссии доводы, изложенные в заявлении, также поддержаны в полном объеме.

В заседании Комиссии представителем Администрации устно заявлено ходатайство об отложении рассмотрения дела в связи с необходимостью привлечения к рассмотрению дела сотрудника МВД России, осуществляющего работу в области лицензирования частной охранной деятельности, в качестве эксперта.

Указанное ходатайство Комиссией отклонено, по следующим основаниям.

Экспертом является квалифицированный специалист в определенной области, привлекаемый для исследования, консультирования, выработки суждений, заключений, предложений, проведения экспертизы (Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. «Современный экономический словарь», ИНФРА-М, 2006 г.).

В рамках настоящего дела Комиссией рассматриваются действия Администрации, связанные с применением законодательства, регулирующего деятельность в сфере лицензирования частной охранной деятельности, оценка которым не требует специального заключения в области науки, техники, искусства или ремесле.

Рассмотрев материалы дела, заслушав доводы сторон, Комиссия пришла к следующим выводам.

Администрацией 20.10.2011 на официальном сайте www.zakupki.gov.ru размещена информация о проведении Аукционов № 012230000611000993 и № 012230000611000994.

На участие в Аукционах подано 9 и 7 заявок соответственно.

Решениями Единой аукционной комиссии Администрации г. Хабаровска по размещению заказов на поставки, выполнение работ, оказание услуг (далее - Аукционная Комиссия) по результатам рассмотрения первых частей заявок, оформленных протоколами от 31.10.2011 № 1, все участники допущены к участию в Аукционах.

Решениями Аукционной Комиссии по результатам рассмотрения вторых частей заявок, оформленными протоколами от 08.11.2011 № 2, все участники Аукционов и вторые части их заявок признаны не соответствующими требованиям, установленными документациями об Аукционах, Аукционы признаны несостоявшимися.

Основанием принятых решений послужило отсутствие у участников Аукционов лицензии на осуществление частной охранной деятельности.

В соответствии с частью 1 статьи 34 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94-ФЗ) документация об аукционе разрабатывается заказчиком, уполномоченным органом, специализированной организацией и утверждается заказчиком, уполномоченным органом.

Распоряжением Администрации от 09.07.2009 № 390-р утверждено Положение об Управлении муниципального заказа, которое согласно пункту 1.1 указанного Положения является структурным подразделением Администрации.

Согласно пунктам 3.1, 3.1.4, 3.1.11 указанного Положения, Управление муниципального заказа осуществляет предусмотренные законодательством Российской Федерации функции по размещению заказов для муниципальных нужд (за исключением подписания муниципальных контрактов) путем проведения торгов и без проведения торгов в форме запроса котировок, а также в форме размещения заказов у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) в случае возникновения потребности в опубликовании в официальном печатном издании извещения о проведении открытого конкурса, извещения о проведении открытого аукциона, протокола оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе или протокола аукциона, в том числе:

- разрабатывает проекты контрактов; конкурсную документацию, документацию об аукционе, извещения о запросе котировок (п. 3.1.4);

- осуществляет процедуру проведения торгов и запроса котировок (п. 3.1.11).

Аукционные документации согласованы с Управлением образования Администрации и утверждены начальником Управления муниципального заказа Администрации.

Подпунктами 1.6.3.1 части 1.6 документаций Аукциона № 012230000611000993, Аукциона № 012230000611000994 «Требования к участникам размещения заказа» установлено, что участник размещения заказа должен соответствовать обязательным требованиям, устанавливаемым в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим выполнение работ, оказание услуг, которые являются предметом настоящего аукциона, если такие требования установлены, информация о них содержится в Информационной карте аукциона.

В пунктах 18 разделов 3 «Информационная карта аукциона» Аукционных документаций установлены дополнительные требования к участникам размещения заказа, в том числе установлено такое требование как наличие лицензии на осуществление охранной деятельности в соответствии с Законом № 2487-1.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 11 Закона № 94-ФЗ к числу обязательных требований к участникам размещения заказа отнесено соответствие участников размещения заказа требованиям, устанавливаемым в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом торгов.

Частью 2.1 статьи 34 Закона № 94-ФЗ установлено, что не допускается включать в документацию об аукционе требования к участнику размещения заказа (в том числе требования к квалификации участника размещения заказа, включая наличие у участника размещения заказа опыта работы), а также требования к его деловой репутации, требования о наличии у участника размещения заказа производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и других ресурсов, необходимых для производства товара, поставка которого является предметом контракта, выполнения работ, оказания услуг,

являющихся предметом контракта, за исключением случаев, если возможность установления таких требований к участнику размещения заказа предусмотрена указанным законом.

Согласно пункту 2 части 6 статьи 41.8 Закона № 94-ФЗ вторая часть заявки на участие в открытом аукционе в электронной форме должна содержать копии документов, подтверждающих соответствие участника размещения заказа требованию, установленному пунктом 1 части 1 статьи 11 того же закона, в случае, если в соответствии с законодательством Российской Федерации установлены требования к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, которые являются предметом открытого аукциона в электронной форме, и такие требования предусмотрены документацией об открытом аукционе в электронной форме.

В извещениях о проведении Аукционов № 012230000611000993 и № 012230000611000994 и в Аукционных документах указано, что предметом указанных Аукционов является выполнение работ по монтажу систем видеонаблюдения в зданиях муниципальных образовательных учреждений г. Хабаровска.

Однако ни извещения, ни Аукционные документации не содержат в себе сведений о том, что предметом Аукционов № 012230000611000993 и № 012230000611000994 является право на заключение контракта на оказание услуг охраны образовательных учреждений, а также не содержат сведений, что предметом торгов является право на заключение контракта на выполнение работ по монтажу систем видеонаблюдения, являющихся техническими средствами охраны на охраняемых объектах.

Частью 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции установлен запрет на действия при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, не предусмотренные федеральными законами или иными нормативными правовыми актами, ограничивающие доступ к участию в торгах.

В данной связи действия Администрации, в части установления незаконного требования к участникам размещения заказа о наличии лицензии на осуществление частной охранной деятельности (пункты 18 Информационных карт документаций Аукционов №№ 012230000611000993, 012230000611000994), противоречат части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции, т.к. являются необоснованным ограничением доступа к участию в торгах, а также нарушают конкурентную борьбу между участниками торгов.

Как следует из содержания протоколов Аукционной комиссии от 08.11.2011 № 2 каких-либо иных (помимо отсутствия лицензий на осуществление частной охранной деятельности) оснований признания вторых частей заявок ООО «ЭСС-ДВ», ООО «СК «ЭКСИ»; ООО «Системы защиты», ООО ДальСпецСистема» не соответствующими требованиям аукционной документации, Аукционной комиссией не установлено.

При таких обстоятельствах решения Аукционной Комиссии, оформленные по результатам рассмотрения вторых частей заявок протоколами от 08.11.2011 № 2, о не соответствии указанных участников Аукционов установленным Аукционными

документациями требованиям, в связи с отсутствием лицензии на осуществление частной охранной деятельности незаконными, Комиссия считает противоречащими части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции, т.к. являются необоснованным ограничением доступа к участию в торгах.

Доводы Администрации о том, что спорное требование основано на положениях Закона № 2487-1 и разъяснениях Минэкономразвития России, Комиссия отклоняет по следующим основаниям.

Согласно статье 31 Закона № 2487-1 частная детективная и охранная деятельность определяется как оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам, имеющими специальное разрешение (лицензию) органов внутренних дел организациями и индивидуальными предпринимателями в целях защиты законных прав и интересов своих клиентов.

Нормативное определение непосредственно термина «частная охранная деятельность» в действующем законодательстве отсутствует.

Статьей 11 Закона № 2487-1 установлено, что оказание услуг, перечисленных в части третьей статьи 3 того же закона, разрешается только организациям, специально учреждаемым для их выполнения и имеющим лицензию, выданную органами внутренних дел.

Частью 3 статьи 3 Закона № 2487-1 предусмотрены виды услуг, предоставляемых в целях охраны.

Пунктом 3 указанной нормы предусмотрено, что в целях охраны оказывается следующий вид услуг: «охрана объектов и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны, перечень видов которых устанавливается Правительством Российской Федерации, и (или) с принятием соответствующих мер реагирования на их сигнальную информацию».

Исходя из дословного содержания пункта 3 части 3 статьи 3 Закона № 2487-1 следует, что само по себе осуществление работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны без одновременного оказания услуг по охране объектов не является самостоятельным видом охранной деятельности.

Более того, из той же нормы следует, что работы по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны не являются обязательной составляющей частью охранных услуг, регулируемых пунктом 3 части 3 статьи 3 Закона № 2487-1, и могут быть заменены простым принятием мер реагирования на их сигнальную информацию.

Выделение законодателем услуг по охране объектов или имущества оказываемых с использованием специальных технических средств охраны и без их использования (пункты 2 и 3 части 3 статьи 33 Закона № 2874-1 в редакции Федерального закона от 22.12.2008 № 272-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в сфере частной охранной и детективной деятельности» (далее – Закон № 272-ФЗ Ф3) обосновано установлением к частным

охранным организациям новых требований, предусмотренных статьей 15.1 Закона № 2487-1, введенной также Законом № 272-ФЗ.

Если по общему правилу, определенному указанной нормой, уставный капитал частной охранной организации не может быть менее ста тысяч рублей, то для частной охранной организации, оказывающей (намеренной оказывать) услуги по вооруженной охране имущества и (или) услуги, предусмотренные пунктом 3 части 3 настоящего Закона, уставный капитал не может быть менее двухсот пятидесяти тысяч рублей.

Как следует из содержания Аукционных документаций, предметом муниципальных контрактов является выполнение работ по монтажу систем видеонаблюдения в помещениях зданий муниципальных образовательных учреждений в соответствии с перечнем работ согласно смете и рабочему проекту, прилагаемым к Аукционным документам.

Оказание каких-либо услуг с применением смонтированного оборудования проектом муниципальных контрактов не предусмотрено.

Ссылки Администрации на разъяснения Минэкономразвития России от 24.10.2008 № Д05-4606 Комиссия отклоняет, т.к. в названном письме содержится мнение должностного лица указанного федерального органа исполнительной власти, к компетенции которого не относятся вопросы лицензирования частной охранной деятельности.

Кроме того, на дату издания указанного разъяснения пункт 3 части 3 статьи 3 Закона № 2487-1 был изложен в иной редакции, согласно которой к услугам, предоставляемым в целях охраны, относилось «проектирование, монтаж и эксплуатационное обслуживание средств охранно-пожарной сигнализации».

Соответственно, именно деятельность, связанная с охранно – пожарной сигнализацией подлежала лицензированию как охранная деятельность.

Законом № 272-ФЗ, вступившим в законную силу с 01.01.2010, пункт 3 части 3 статьи 3 Закона № 2487-1 изложен в новой редакции, приведенной выше, действующей в период спорных правоотношений и в настоящее время.

Таким образом, Законом № 2487-1 не предусмотрено лицензирование деятельности по монтажу систем видеонаблюдения, осуществляемой как самостоятельный вид хозяйственной деятельности и не сопряженный с оказанием охранных услуг с применением таких систем.

В заседании Комиссии представитель Администрации пояснила, что в связи с отказом в допуске к участию в указанных торгах всем претендентам, контракты заключены с ООО «Частное охранное предприятие «Торнадо ДВ». В подтверждение своих слов представителем Администрации представлены уведомления Правительства Хабаровского края от 24.11.2011 №№ 9.316-21677, 9.316-21678 в адрес Администрации о возможности заключения таких контрактов без проведения торгов с единственным поставщиком – ООО «Частное охранное предприятие «Торнадо ДВ».

Поскольку Аукционы признаны несостоявшимися, контракты заключены и находятся в стадии исполнения, Комиссия приходит к выводу, что выдача предписания не

приведет к устранению нарушений антимонопольного законодательства, допущенных при проведении указанных торгов.

Действия (бездействие) должностных лиц органов местного самоуправления, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, образуют состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 22, 23, статье 37, частями 1 – 3 статьи 41, частями 1, 2 статьи 49 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать действия Администрации г. Хабаровска, выразившиеся в установлении в документациях открытых аукционов в электронной форме на право заключения муниципальных контрактов на выполнение работ по монтажу систем видеонаблюдения объектов отрасли «Образование» г. Хабаровска № 0122300006111000993 и № 0122300006111000994 требования к участникам Аукционов о наличии лицензии на осуществление частной охранной деятельности, нарушением части 2 статьи 17 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Признать действия Единой аукционной комиссии Администрации г. Хабаровска по размещению заказов на поставки, выполнение работ, оказание услуг, выразившиеся в отказе в допуске к участию в открытых аукционах в электронной форме на право заключения муниципальных контрактов на выполнение работ по монтажу систем видеонаблюдения объектов отрасли «Образование» г. Хабаровска № 0122300006111000993 и № 0122300006111000994 ООО «ЭСС - ДВ», ООО «СК «ЭКСИ», ООО «Системы защиты», ООО «ДальСпецСистема» в связи с непредставлением в составе аукционных заявок лицензии на осуществление частной охранной деятельности, нарушением части 2 статьи 17 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

3. Предписание не выдавать.

4. Материалы дела № 8-01/583 передать уполномоченному должностному лицу Хабаровского УФАС России для решения вопроса о возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

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