

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-388/2022 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

21.01.2022

г. Москва

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

Председательствующего:

членов Комиссии:

при участии посредством видеоконференцсвязи представителей от ООО «Охранное предприятие «Алексис», ПАО «Россети Центр»,

рассмотрев жалобу ООО «Охранное предприятие «Алексис» (далее также - Заявитель) на действия ПАО «Россети Центр» (далее также - Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства на право заключения договора на оказание услуг по физической охране объектов для нужд ПАО «Россети Центр» (филиала «Тверьэнерго») (реестровый №32110995832, далее - Закупка),

в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В адрес Московского УФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении Закупки.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам настоящей статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, 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 части 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам закупок обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном таким органом, действия (бездействие) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в их числе осуществление заказчиком закупки с нарушением требований настоящего Федерального закона и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в единой информационной системе положении о закупке такого заказчика.

Жалоба Заявителя отвечает требованиям пункта 1 части 10 статьи 3 Закона о Закупках.

Согласно доводам жалобы Заявитель указывает, что в Информационной карте закупки (раздел IV Документации) в пункте 15 «Требования к участникам закупки», согласно подпунктам 3 и 7 пункта «ж», указано, что Исполнитель:

ж) должен иметь соответствующие разрешающие документы на выполнение видов деятельности в рамках Договора, а именно: Лицензию на осуществление негосударственной (частной) охранной деятельности, включающая в приложении перечень следующих видов услуг:

3) 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;

7) охрана объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режима на объектах, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требований к антитеррористической защищенности, за исключением объектов, предусмотренных частью третьей статьи 11 Закона РФ от 11.03.1992 N 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации».

При этом Заявитель отмечает, что предмет и условия оказания услуг, предусмотренные Техническим заданием и Закупочной документацией не содержат среди услуг такие, которые предусмотрены подпунктом 7 пункта «ж» Информационной карты закупки осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны.

Данные услуги являются лицензируемым видом деятельности, что выражается во включении указания на них в выдаваемой разрешительным органом лицензии и требует соответствия лиц ряду дополнительных установленных критериев.

Таким образом, Заявитель считает, что включая требования наличие у Исполнителя в лицензии вышеуказанных услуг, оказание которых не предусмотрено закупочной документацией, искусственно ограничивает круг участников закупки предъявляя к ним избыточные требования.

Представитель Заказчика с доводами жалобы не согласился, представил письменные возражения и материалы.

Проверив обоснованность доводов, приведенных в жалобе, в возражениях на нее и в выступлениях присутствовавших на заседании представителей участвующих в деле лиц, изучив материалы дела, Комиссия приходит к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее - положение о закупке).

В силу части 2 статьи 2 Закона о закупках положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы

закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Согласно пункту 1 части 6.1. статьи 3 Закона о закупках в описании предмета закупки указываются функциональные характеристики (потребительские свойства), технические и качественные характеристики, а также эксплуатационные характеристики (при необходимости) предмета закупки.

Требованиями части 10 статьи 4 Закона о закупках установлено, что в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в том числе установленные заказчиком требования к качеству, техническим характеристикам товара, работы, услуги, к их безопасности, к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы и иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика.

Комиссией установлено, что 27.12.2021 Заказчик на сайте электронной торговой площадки, а также на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru>) (далее – ЕИС), разместил информацию о проведении конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства на право заключения договора на оказание услуг по физической охране объектов для нужд ПАО «Россети Центр» (филиала «Тверьэнерго») (реестровый № 32110995832) (далее – конкурс, процедура).

Так, подпунктом ж) пункта 15 Части IV конкурсной документации установлено следующее требования к участникам закупки:

ж) должен иметь соответствующие разрешающие документы на выполнение видов деятельности в рамках Договора, а именно: Лицензию на осуществление негосударственной (частной) охранной деятельности, включающая в приложении перечень следующих видов услуг:

1) защита жизни и здоровья граждан;

2) охрана объектов и (или) имущества (в том числе при его транспортировке), находящихся в собственности, во владении, в пользовании, хозяйственном ведении, оперативном управлении или доверительном управлении, за исключением объектов и (или) имущества, предусмотренных пунктом 7 части 3 статьи 3 Закона РФ от 11.03.1992 N 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в

Российской Федерации»;

3) 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;

4) консультирование и подготовка рекомендаций клиентам по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств;

5) обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий;

6) обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, за исключением объектов, предусмотренных пунктом 7 части 3 статьи 3 Закона РФ от 11.03.1992 N 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»;

7) охрана объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режима на объектах, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требований к антитеррористической защищенности, за исключением объектов, предусмотренных частью третьей статьи 11 Закона РФ от 11.03.1992 N 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации».

Как отметил на заседании Комиссии Заказчик, по виду услуг 3: 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, утвержден Постановлением Правительства РФ от 23.06.2011 № 498 и включает в себя следующие технические средства:

1. Средства аудио- и видеонаблюдения;

2. Технические средства охранной и охранно-пожарной сигнализации;

3. Средства инженерно-технической защиты и контроля доступа;

4. Технические средства обнаружения предметов и веществ, ограниченных в обороте;

5. Технические средства мониторинга и навигации подвижных и стационарных объектов.

Перечень объектов ПАО «Россети Центр» (Филиала «Тверьэнерго»), подлежащих охране, установлен пунктом 4 Технического задания.

Объекты филиала «Тверьэнерго» оснащены комплексами систем инженерно-технических средств охраны (ИТСО), включающих в себя системы охранной сигнализации, видеонаблюдения, контроль доступа, тревожные кнопки и т.д. Все системы сведены в Центр управления безопасностью, что подразумевает работу сотрудников Исполнителя по договору с данными системами и реагирование на их сигналы.

По виду услуг 7: На объектах филиала ПАО «Россети Центр» - «Тверьэнерго» действует пропускной и внутриобъектный режимы, введенные приказом № 351-ТВ «Об актуализации документации БС 4 «Обеспечение безопасности»», который утверждает Положение ПС БС 4-ТВ/01-02/2019 «О пропускном и внутриобъектном режиме в административном здании и на производственных объектах филиала ПАО «МРСК Центра» - «Тверьэнерго», в котором перечислены общие положения, пропускной режим, внутреобъектный режим, обязанности работников филиала, обязанности работников охраны, видеонаблюдение и АСКУД. Данное положение устанавливает единый порядок осуществления пропускного и внутриобъектного режима.

Кроме того, Заказчик требует в составе лицензируемого вида деятельности такой его вид, как наличие прав на охрану объектов и обеспечение пропускного режима, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности.

Согласно пункту 1 статьи 7 Закона от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» требования обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса и требования антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса в зависимости от установленной категории опасности объектов определяются Правительством Российской Федерации. Указанные требования являются обязательными для выполнения субъектами топливно-энергетического комплекса.

При этом, включение объекта в реестр (перечень) объектов, в отношении которых требуется соблюдение мер по антитеррористической защищенности (категорированные объекты) осуществляется на основании пункта 5 статьи 5 Закона № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», в соответствии с Приказом Минэнерго России от 10.02.2012 № 48 «Об утверждении методических рекомендаций по включению объектов топливно-энергетического комплекса в перечень объектов, подлежащих категорированию» и Постановлением Правительства РФ от 22.12.2011 № 1107 «О порядке формирования и ведения реестра объектов топливно-

энергетического комплекса».

Как отмечал в своей жалобе Заявитель «...подлежащий охране объект - филиала «Тверьэнерго», расположенного по адресу: РФ, 170006, г. Тверь, ул. Бебеля, 1 – является преимущественно административным объектом, не является категоризованным, то есть тем, в отношении которого требуется осуществление мер по обеспечению антитеррористической защищенности. В противном случае должен существовать Паспорт безопасности объекта топливно-энергетического комплекса, которым установлена категория объекта, требующая соблюдения мер по антитеррористической защищенности. Как следствие, требование к Исполнителю о наличии лицензии на охрану «категорийных» объектов является избыточным и ведет к искусственному ограничению конкуренции...»

Представитель Заказчика пояснил, что на территории объекта филиала, расположенного по адресу г. Тверь, ул. Бебеля, д. 1, располагается диспетчерский пункт филиала АО «СО ЕЭС» «Региональное диспетчерское управление энергосистемы Тверской области» (Тверское РДУ). Данный объект внесен в перечень объектов топливно-энергетического комплекса Тверской области, подлежащих категоризованию, утвержденным Протоколом заседания антитеррористической комиссии Тверской области 27.06.2017.

В соответствии с Федеральным законом от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» на данный объект оформлен паспорт безопасности в соответствии с решением региональной антитеррористической комиссии Тверской области.

Таким образом, соответствующие требования установлены на основании положений статей 1 и 3 Закона РФ от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», статьи 7 Закона от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», исходя из существующей потребности обеспечения надежной и безаварийной работы объектов филиала, входящих в Единую энергетическую систему России.

Вместе с тем, Комиссия отмечает, что само по себе включение в документацию условий и признаков, которые в конечном итоге приводят к исключению из числа участников лиц, не отвечающих этим условиям и признакам, не является ограничением доступа к участию в закупке и ограничением конкуренции, а представляет собой механизм выбора наиболее подходящего под требования Заказчика, в данном случае

исполнителя.

Пунктом 3 части 9 статьи 4 Закона о закупках установлено, что в извещении об осуществлении конкурентной закупки должны быть указаны предмет договора с указанием количества поставляемого товара, объема выполняемой работы, оказываемой услуги, а также краткое описание предмета закупки в соответствии с частью 6.1 статьи 3 Закона о закупках (при необходимости).

Заказчик формирует Техническое задание в соответствии с собственными потребностями, устанавливая наиболее подходящие для него требования к порядку выполнения работ, при условии, что такие требования не приводят к ограничению конкуренции.

В этой связи Комиссия отмечает, что спорные требования предъявлены на основании потребности Заказчика, в свою очередь, Заказчик проводит закупочную процедуру в целях получения конечного результата — оказание услуг по физической охране объектов исполненной в том виде, качестве, порядке и объеме, на который он обоснованно рассчитывал.

При этом отсутствие у хозяйствующего субъекта необходимых условий для участия в Закупке не является доказательством, подтверждающим, что требования Заказчика привели к ограничению конкуренции. Каждый хозяйствующий субъект самостоятельно принимает решение об участии в закупочной процедуре, действия каждого из них влияют на результаты закупки, победителем которого определяется лучший из участников, то есть наиболее конкурентоспособный.

Таким образом, доводы Заявителя не нашли документального подтверждения действительного (а не мнимого) нарушения прав Заявителя, поскольку достаточных и достоверных доказательств тому представлено не было, а сами доводы являются субъективной оценкой.

С учетом изложенного, на основе всестороннего исследования, оценки фактических обстоятельств и доказательств по делу в их совокупности и взаимосвязи Комиссия приходит к выводу, Комиссия Управления приходит к выводу о том, что установленные Заказчиком в закупочной документации требования не могут рассматриваться как ограничение круга потенциальных участников закупки.

При этом Заявитель как податель жалобы в антимонопольный орган и лицо, участвующее в деле, обязан вместе с жалобой представить соответствующие его позиции доказательства, подтверждающие или опровергающие оспариваемые обстоятельства.

Как следует из материалов дела, Заявителем такие документы приложены не были, обоснований и объективных доказательств наличия в действиях Организатора торгов нарушений, помимо субъективной оценки таких действий, не представлено.

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.

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).

При таких обстоятельствах, Комиссия приходит к выводу о необоснованности доводов жалобы Заявителя.

На основании изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Охранное предприятие «Алексис» (ИНН: 4703175354; ОГРН: 1204700008820) на действия ПАО «Россети Центр» (ИНН: 6901067107; ОГРН: 1046900099498) при проведении Закупки необоснованной.
2. Снять ограничения, наложенные письмом Московского УФАС России от 17.01.2022 № НП/1559/22.

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