

РЕШЕНИЕ

Резолютивная часть решения оглашена 8 апреля 2014г.
Новосибирск

г.

Решение в полном объеме изготовлено 10 апреля 2014г.

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;

Трубникова А.И. – специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии;

рассмотрев жалобу Федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Министерства внутренних дел ФГУП «Охрана» МВД России по Новосибирской области на действия заказчика закупки № 31400900127 способом запроса предложений на право заключения договоров на оказание услуг по физической охране объектов филиалов ОАО «ФСК ЕЭС» - ПМЭС в зоне ответственности филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Сибири,

в присутствии «...»,

УСТАНОВИЛА:

В Новосибирское УФАС России поступила жалоба ФГУП «Охрана» МВД России по Новосибирской области на действия заказчика закупки № 31400900127 способом запроса предложений на право заключения договоров на оказание услуг по физической охране объектов филиалов ОАО «ФСК ЕЭС» - ПМЭС в зоне ответственности филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Сибири (вх. № 2940 от 28.03.2014г.).

Заявитель сообщает, что согласно Протоколу заседания Закупочной комиссии по вскрытию конвертов, представленных в бумажном виде от 19.03.2014 № 5/113740 по Лоту 7: Оказание услуг по охране для нужд Омского ПМЭС (ПС 500 кВ «Барабинская», «Заря») поступили заявки от трех участников, которые являются частными охранными предприятиями.

Согласно ст. 11 Закона Российской Федерации от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» охранная деятельность частных охранных организаций не распространяется на объекты, подлежащие государственной охране, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.08.1992 № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной и частной охранной

деятельности», объекты ОАО «ФСК ЕЭС» входят в Перечень объектов, подлежащих государственной охране.

Филиал ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Сибири представил следующее возражение на жалобу.

1. Как установлено в п.8, п.9 ст. 3 ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» обжаловать действия заказчика при закупке товаров, работ, услуг как в судебном порядке, так и в антимонопольный орган вправе только участник закупки.

В соответствии со сложившейся судебной практикой лицо приобретает статус участника закупки только после подачи заявки на участие в этой закупке (Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 15.12.2010 по делу №А79-13739/2009; Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 14.03.2008 №КА-А40/1519-08 по делу №А40-34772/07-120-180).

Именно признание лица участником закупки дает ему право обжаловать действия заказчика, нарушающие его права и законные интересы. Если же лицо не стало участником закупки, осуществив подачу заявки, его права и законные интересы не могут быть нарушены действиями заказчика закупки, поскольку права и законные интересы могут быть только у лица, претендующего на заключение соответствующего договора.

В свою очередь филиал ФГУП «Охрана» МВД России по Новосибирской области не подавал заявку на участие в закупке №31400900127 и, соответственно, статуса участника данной закупки не приобрел. Указанное обстоятельство позволяет сделать вывод, что филиал ФГУП «Охрана» МВД России по Новосибирской области не вправе обжаловать действия ОАО «ФСК ЕЭС» как заказчика закупки №31400900127.

2. По настоящему делу территориальный орган ФАС России, расположенный в Новосибирской области, запрашивает информацию и документы у филиала ОАО «ФСК ЕЭС», расположенного в Красноярском крае, т.е. УФАС по Новосибирской области намеревается рассмотреть по существу жалобу на действия заказчика закупки, который расположен вне пределов подведомственной антимонопольному органу территории.

Тогда как в Письме ФАС России от 01.03.2012 №ИА/6011 «О применении Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» установлено, что жалобы на действия заказчиков при проведении закупок стоимостью менее одного миллиарда рублей рассматриваются территориальными органами ФАС России по месту нахождения заказчика (в случае если закупка осуществляется филиалом заказчика, жалоба в отношении такой закупки может быть рассмотрена территориальным управлением по месту нахождения филиала заказчика по согласованию с территориальным управлением, на территории деятельности которого находится заказчик).

Кроме того, судебной практикой подтверждается, что территориальный орган ФАС России вправе запрашивать информацию, необходимую для выполнения своих контрольных функций, только у хозяйствующих субъектов, находящихся на

подведомственной ему территории (Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 07.10.2009 по делу №А63-1425/2009-С9-39).

Таким образом, УФАС по Новосибирской области не вправе рассматривать жалобу на действия филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Сибири, поскольку он располагается за пределами подведомственной антимонопольному органу территории.

3. В ст. 3 ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» установлен конкретный перечень случаев, являющийся закрытым, при наличии которых участник закупки (каковым заявитель жалобы не является) вправе обжаловать именно в антимонопольный орган действия заказчика при закупке товаров, работ, услуг (п. 10 указанной статьи).

В жалобе филиала ФГУП «Охрана» МВД России по Новосибирской области (как указано в уведомлении антимонопольного органа о поступлении жалобы) отсутствуют указания на нарушения со стороны ОАО «ФСК ЕЭС», перечисленные в п. 10 ст. 3 ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

При этом ВАС РФ однозначно указывает на то, что обжалование действий заказчика при закупке товаров, работ, услуг в антимонопольный орган возможно только в случаях, предусмотренных в п. 10 ст. 3 ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (Определение ВАС РФ от 25.02.2014 N ВАС-1495/14 по делу ИА05-15825/2012).

Таким образом, учитывая отсутствие в жалобе филиала ФГУП «Охрана» МВД России по Новосибирской области указания на нарушения, перечисленные в п.10 ст. 3 ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» антимонопольный орган должен оставить жалобу заявителя без рассмотрения. В частности, ФАС Московского округа такие действия антимонопольного органа по оставлению жалобы заявителя без рассмотрения в аналогичной ситуации признаны законными (Постановление ФАС Московского округа от 30.04.2013 по делу NA40-101088/12-148-972).

4. Что касается рассмотрения по существу доводов филиала ФГУП «Охрана» МВД России по Новосибирской области, необходимо отметить следующее.

ВАС РФ в Определении от 27.11.2013 №ВАС-17003/13 по делу №А63-18576/2012, рассмотрев материалы надзорного производства по делу о признании незаконным договора охраны, заключенного между филиалом ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Юга и частной охранной организацией, и проанализировав положения ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», положения ст. 11 Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» и Постановление Правительства Российской Федерации от 14.08.1992 №587 «Вопросы негосударственной (частной) охранной и негосударственной (частной) сыскной деятельности», подтвердил законность постановления суда кассационной инстанции и констатировал:

«Суд кассационной инстанции, отменяя решение, постановление суда апелляционной инстанции и отказывая в удовлетворении иска (о признании незаконным договора охраны, заключенного между филиалом ОАО «ФСК ЕЭС» -

МЭС Юга и частной охранной организацией), руководствовался статьей 11 Закона о частной детективной и охранной деятельности, пунктом 21 Постановления №587, Законом о безопасности объектов ТЭК и исходил из того, что компания, получившая до заключения спорного договора статус стратегического предприятия (стратегического акционерного общества), вправе была привлечь общество (частную охранную организацию) для охраны принадлежащей ей подстанции, исходя из буквального содержания названного нормативного акта».

ОАО «ФСК ЕЭС» является стратегическим акционерным обществом на основании п.513.2 Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, утвержденного Указом Президента РФ от 04.08.2004 № 1009 и п.591 Перечня стратегических организаций, а также федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих реализацию единой государственной политики в отраслях экономики, в которых осуществляют деятельность эти организации, утвержденного Распоряжением Правительства РФ от 20.08.2009 №1226-р.

Таким образом, филиал ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Сибири как заказчик закупки №31400900127 вправе был принять и рассмотреть предложения, поступившие от частных охранных организаций.

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

Филиалом ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Сибири была проведена закупка способом запроса предложений на право заключения договоров на оказание услуг по физической охране объектов филиалов ОАО «ФСК ЕЭС» - ПМЭС в зоне ответственности филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Сибири.

Рассматриваемый Лот № 7 включает в себя оказание услуг по охране для нужд Омского ПМЭС (ПС 500 кВ «Барабинская», «Заря»).

В соответствии ч. 10 ст. 3 Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» участник закупки вправе обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном антимонопольным органом, действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг в случаях:

- 1) неразмещения в единой информационной системе положения о закупке, изменений, вносимых в указанное положение, информации о закупке, подлежащей в соответствии с настоящим Федеральным законом размещению в единой информационной системе, или нарушения сроков такого размещения;
- 2) предъявления к участникам закупки требования о представлении документов, не предусмотренных документацией о закупке;
- 3) осуществления заказчиками закупки товаров, работ, услуг в отсутствие утвержденного и размещенного в единой информационной системе положения о закупке и без применения положений Федерального закона от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд";

4) неразмещения или размещения в единой информационной системе недостоверной информации о годовом объеме закупки, которую заказчики обязаны осуществить у субъектов малого и среднего предпринимательства.

Следовательно, обжалуемые ФГУП «Охрана» МВД России по Новосибирской области действия организатора закупки не попадают под рассмотрение по правилам Порядка рассмотрения жалоб на действия (бездействия) заказчика при закупке товаров, работ, услуг, утвержденного Приказом ФАС России от 18.01.2013 № 17/13. Однако согласно ч. 1 ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции» при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» рассмотрение жалобы осуществляется по правилам ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Таким образом, жалоба филиала ФГУП «Охрана» МВД России по Новосибирской области на действия заказчика закупки № 31400900127 способом запроса предложений на право заключения договоров на оказание услуг по физической охране объектов филиалов ОАО «ФСК ЕЭС» - ПМЭС в зоне ответственности филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Сибири была рассмотрена по существу в соответствии с требованиями ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Ч. 2 ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» определяет круг лиц, которые имеют право на обжалование действий в антимонопольный орган, в том числе к таковым относятся лица (заявители) права или законные интересы которых могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

На заседании Комиссии Новосибирского УФАС России представитель филиала ФГУП «Охрана» МВД России пояснила, что изначально филиал ФГУП «Охрана» МВД России собирался принимать участие в данной закупке, однако в связи с первоначальным противоречием в закупочной документации, небольшими сроками продления сроков на подачу заявок, не хватило времени, чтобы подать свою заявку на участие.

На основании вышеизложенного, Комиссией Новосибирского УФАС России филиал ФГУП «Охрана» МВД России был отнесен к лицам, права или законные интересы которых могли быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения закупки.

В настоящее время административный регламент рассмотрения жалоб по ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» не разработан. Порядок рассмотрения таких жалоб антимонопольным органом осуществляется по правилам ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», которая не содержит требований о передаче жалоб в иные территориальные органы антимонопольной службы.

Предметом запроса предложений по Лоту № 7 является оказание услуг по охране для нужд Омского ПМЭС (ПС 500 кВ «Барабинская», «Заря»). Как пояснил представитель заявителя на заседании Комиссии Новосибирского УФАС России указанные электрические подстанции «Барабинская», «Заря» находятся на

территории Омской и Новосибирской областей. Представителем филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Сибири данный факт оспорен не был.

При рассмотрении жалобы филиала ФГУП «Охрана» МВД России Комиссия исходила из того, что Новосибирское УФАС России имеет право на рассмотрение по существу указанной жалобы, так как, во-первых, ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», определяющая порядок рассмотрения антимонопольным органом жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров, не содержит императивных требований о передаче жалобы в территориальные органы антимонопольной службы по месту нахождения ответчика, а, во-вторых, место нахождения объектов закупки находится на территории Новосибирской области, что свидетельствует о необходимости государственного контроля антимонопольного законодательства в пределах области.

Согласно Протоколу заседания Закупочной комиссии по вскрытию конвертов, представленных в бумажном виде от 19.03.2014г. по лоту № 7 поступили заявки от трех участников: ООО «ЧОП «Броня», ООО ЧОП «Святогор», ООО ЧОП «Атлант-2000».

Исходя из анализа Протокола № 8/113740-7л от 31.03.2014г. заявка участника ООО ЧОП «Атлант-2000» была признана лучшей и данный участник был признан победителем открытого запроса предложений на право заключения договоров на оказание услуг по физической охране объектов филиалов ОАО «ФСК ЕЭС» - ПМЭС в зоне ответственности филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Сибири по лоту № 7.

В соответствии со ст. 11 Закон РФ от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» оказание услуг, перечисленных в части третьей статьи 3 настоящего Закона, разрешается только организациям, специально учреждаемым для их выполнения и имеющим лицензию, выданную органами внутренних дел.

Охранная деятельность организаций не распространяется на объекты, подлежащие государственной охране, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации. Охранным организациям разрешается оказывать услуги в виде вооруженной охраны имущества в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, а также использовать технические и иные средства, не причиняющие вреда жизни и здоровью граждан и окружающей среде, средства оперативной радио- и телефонной связи.

Постановлением Правительства РФ от 14.08.1992 № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» утвержден Перечень объектов, подлежащих государственной охране. Согласно п. 21 указанного Перечня 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

подлежат государственной охране.

Анализируя нормы Закона РФ от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» и положения Постановления Правительства РФ от 14.08.1992 № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» Верховный суд Российской Федерации в Решении от 21.01.2010г. № ГКПИ09-1628 пришел к выводу, что законодатель ограничил сферу деятельности частных охранных организаций, предоставив Правительству Российской Федерации право определения объектов, услуги по охране которых эти организации оказывать не могут. Включение указанных объектов в Перечень согласуется и со статьей 3 Федерального закона от 26 марта 2003 г. N 35-ФЗ "Об электроэнергетике", предусматривающей, что электроэнергетика является основой функционирования экономики и жизнеобеспечения. Значимость электроэнергетики обуславливает необходимость установления государственной охраны ее объектов.

Таким образом, сфера деятельности частных охранных организаций считается ограниченной. Осуществление охраны объектов, подлежащих государственной охране, такими организациями представляется не законным. Следовательно, определение победителя в лице ООО «ЧОП «Атлант – 2000» не представляется возможным, так как противоречит положениям действующего законодательства о частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации.

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

РЕШИЛА:

Признать жалобу филиала ФГУП «Охрана» МВД России по Новосибирской области на действия заказчика закупки № 31400900127 способом запроса предложений на право заключения договоров на оказание услуг по физической охране объектов филиалов ОАО «ФСК ЕЭС» - ПМЭС в зоне ответственности филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Сибири обоснованной.

Признать имеющиеся материалы достаточными для выдачи организатору закупки филиалу ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Сибири предписания о совершении действий, направленных на устранение нарушений порядка организации, проведения закупки (отменить Протокол № 8/113740-7л от 31.03.2014г. и аннулировать закупку в части Лота №7).

Признать, что основания для принятия иных мер по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства отсутствуют.

Решение Комиссии может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа ч. 2.6 ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской

Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа.

ПРЕДПИСАНИЕ № 22

о совершении действий, направленных на устранение нарушений порядка организации, проведения закупки

10 апреля 2014 г.

г. Новосибирск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области (далее - Новосибирское УФАС России) по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов в составе:

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

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

Трубникова А.И. – специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии;

руководствуясь ст. 18.1, п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» на основании своего решения от 10.04.2014г. по результатам рассмотрения жалобы филиала ФГУП «Охрана» МВД России по Новосибирской области на действия заказчика закупки № 31400900127 способом запроса предложений на право заключения договоров на оказание услуг по физической охране объектов филиалов ОАО «ФСК ЕЭС» - ПМЭС в зоне ответственности филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Сибири,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Организатору закупки филиалу ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Сибири способом запроса предложений на право заключения договоров на оказание услуг по физической охране объектов филиалов ОАО «ФСК ЕЭС» - ПМЭС в зоне ответственности филиала ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Сибири совершить действия, направленные на устранение нарушений порядка организации, проведения закупки.

2. С целью устранения нарушений филиалу ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Сибири необходимо отменить Протокол № 8/113740-7л от 31.03.2014г. и аннулировать закупку в части Лота №7.

3. Об исполнении настоящего предписания филиалу ОАО «ФСК ЕЭС» - МЭС Сибири сообщить в Новосибирское УФАС России до 08.05.2014г., с приложением подтверждающих документов.

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа ч. 2.6 ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.