

ШЕНИЕ

05.12.2023 Дело № 073/07/3-796/2023

г. Ульяновск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ульяновской области по контролю в сфере законодательства о закупках в составе:

председателя
Комиссии: - заместителя руководителя управления –
начальника отдела <...>,

членов Комиссии: - заместителя начальника отдела <...>,

- специалиста-эксперта <...>,

в присутствии - от ФБУ «Ульяновский ЦСМ»:

(с использованием - <...> (Доверенность № 01-06/01438 от
06.09.2023);

системы видео- - от филиала ФГУП «Охрана» Росгвардии по
конференц-связи): Ульяновской области:

- <...> (Доверенность № 6 от 11.05.2023),

рассмотрев дело № 073/07/3-796/2023 по жалобе филиала ФГУП «Охрана Росгвардии по Ульяновской области (далее – заявитель) на положения документации о проведении открытого аукциона в электронной форме № 32312973157 (наименование объекта закупки – «Оказание охранных услуг»; заказчик – Федеральное бюджетное учреждение «Государственный региональный центр стандартизации, метрологии и испытаний в Ульяновской области» (далее – заказчик), начальная (максимальная) цена договора - 1 856 761,92 руб., срок окончания подачи заявок – 05.12.2023 в 01 час. 00 мин.) по признакам нарушения Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках, Закон), в соответствии со ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Вх. № 7406/23 от 24.11.2023 в Ульяновское УФАС России поступила жалоба филиала ФГУП «Охрана Росгвардии по Ульяновской области» на положения документации о проведении открытого аукциона в электронной форме № 32312973157.

По мнению заявителя жалобы, закупочная документация содержит ряд нарушений законодательства, а именно:

- в нарушение требований постановления Правительства РФ от 14.08.1992 № 587 в документации не установлено условие о том, что участниками закупки могут быть лица, имеющие право охранять объекты, на которые частная охранная деятельность не распространяется, следовательно, заказчиком неверно сформирована начальная максимальная цена договора, так как использованы коммерческие предложения от субъектов, оказывающих услуги частной охраны;
- заказчиком необоснованно укрупнен лот, так как закупка включает в себя различные по характеру услуги, а именно: физическую охрану объекта, монтаж тревожной сигнализации и мониторинг систем безопасности (пультовая охрана), что нарушает требования части 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Вх. № 7609-ЭП/23 от 30.11.2023 в Ульяновское УФАС России от заказчика поступили возражения на жалобу, содержащие указание, в том числе, на следующее.

ФБУ «Ульяновский ЦСМ» является подведомственным учреждением Росстандарта и не входит в систему государственных органов власти, следовательно, объекты (здания) заказчика не относятся к объектам, на которые согласно пункту 1 Перечня, утвержденного постановлением Правительства РФ от 14.08.1992 № 587, частная охранная деятельность не распространяется. Нахождение объектов федеральной собственности само по себе не является основанием для отнесения их к подлежащим государственной охране.

Предметом закупки является оказание охранных слуг, включая услуги по физической охране объекта заказчика, а также обеспечению внутреобъектового и пропускного режимов. Выезд группы быстрого реагирования не является предметом закупки.

На заседании Комиссии 30.11.2023, проводимом в дистанционном режиме, представитель заявителя поддержала доводы жалобы, представители заказчика с доводами жалобы не согласились, поддержали представленные возражения, в рассмотрении жалобы объявлялся перерыв до 15 час. 00 мин. 05.12.2023 для анализа материалов дела.

В ходе рассмотрения жалобы филиала ФГУП «Охрана Росгвардии по Ульяновской области» установлено следующее.

В единой информационной системе (www.zakupki.gov.ru) 17.11.2023 были опубликованы извещение и документация о проведении открытого аукциона в электронной форме № 32312973157, наименование объекта закупки – «Оказание охранных услуг» (начальная (максимальная) цена договора - 1 856 761,92 руб.).

Рассмотрев имеющиеся материалы, руководствуясь статьей 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия решила признать жалобу ФГУП «Охрана Росгвардии по Ульяновской области» обоснованной. При этом Комиссия исходила из следующего.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 1 Закона о закупках законодательство о закупках устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг, в том числе государственными корпорациями, государственными компаниями, субъектами естественных монополий, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, государственными унитарными предприятиями, муниципальными унитарными предприятиями, автономными учреждениями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов.

ФБУ «Ульяновский ЦСМ» осуществляет свою закупочную деятельность в соответствии с Законом о закупках.

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

В соответствии с частью 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.

Начальником Финансово-экономического управления Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии утверждено Положение о закупках товаров, работ, услуг для нужд ФБУ «Ульяновский ЦСМ» (далее – *Положение о закупках*).

1. Пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках заказчик при осуществлении закупочной процедуры должен руководствоваться принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Согласно пункту 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны установленные заказчиком требования к участникам закупки.

В соответствии с частью 6 статьи 3 Закона о закупках заказчик самостоятельно определяет требования к участникам закупки в документации о конкурентной закупке

в соответствии с положением о закупке.

Пунктом 1 части 3 статьи 6 Положения о закупках заказчика установлено, что к участникам закупки применяются следующие основные требования: соответствие участников закупки требованиям, устанавливаемым в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом закупки.

Согласно извещению и документации о проведении открытого аукциона в электронной форме № 32312973157 предметом контракта, заключаемого по результатам спорной закупки является оказание охранных услуг для нужд ФБУ «Ульяновский ЦСМ».

Пунктом 8 информационной карты документации № 32312973157 предусмотрено, что исполнитель обязан иметь лицензию на осуществление охранной деятельности, действующую на момент подачи заявки на участие в аукционе в электронной форме, позволяющую оказывать охранные услуги, предусмотренные настоящей документацией.

Техническое задание (пункт 1.5) документации № 32312973157 предусматривает, что при оказании услуг по охране объекта заказчика исполнитель должен руководствоваться положениями Конституции Российской Федерации, Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 № 99-ФЗ, Федерального закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» от 11.03.1992 № 2487-1 (далее по тексту - Закон № 2487-1), Федерального закона Российской Федерации «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» от 21.07.2011 № 256-ФЗ, а также иных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих деятельность в сфере оказания охранных услуг, должен располагать лицензией на охранную деятельность, в том числе по охране объектов и (или) имущества, обеспечению внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности, за исключением объектов, предусмотренных абзацем 3 статьи 11 Закона № 2487-1.

В соответствии с пунктом 7 части 3 статьи 3 Закона № 2487-1 в целях охраны разрешается охрана объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности, за исключением объектов, предусмотренных частью 3 статьи 11 Закона № 2487-1.

В свою очередь, согласно части 3 статьи 11 Закона № 2487-1 частная охранная деятельность не распространяется на объекты, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации.

Таким образом, законодатель ограничил сферу деятельности частных охранных организаций, предоставив Правительству Российской Федерации право определения объектов, охрану которых эти организации осуществлять не могут.

Перечень объектов, подлежащих государственной охране, утверждён Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.08.1992 № 587 (далее по тексту - Перечень от 14.08.1992 № 587).

В соответствии с пунктом 1 Приложения № 1 указанного Перечня, к объектам, подлежащим государственной охране, отнесены здания (помещения), строения, сооружения, прилегающие к ним территории и акватории федеральных органов законодательной и исполнительной власти, органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов Российской Федерации.

Согласно статье 1 Федерального закона от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране» под государственной охраной понимается деятельность по обеспечению безопасности объектов государственной охраны и защите охраняемых объектов, выполняемая в целях безопасного и беспрепятственного осуществления государственной власти в Российской Федерации и исполнения международных обязательств Российской Федерации, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических, информационных и иных мер; под охраняемыми объектами - здания, строения, сооружения, прилегающие к ним земельные участки (водные объекты), территории (акватории), защита которых осуществляется органами государственной охраны в целях обеспечения безопасности объектов государственной охраны; здания, строения, сооружения, находящиеся в оперативном управлении органов государственной охраны, а также земельные участки, находящиеся в постоянном (бессрочном) пользовании органов государственной охраны; здания, строения, сооружения, земельные участки и водные объекты, предоставленные в пользование органам государственной охраны.

В соответствии с правовой позицией, изложенной в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 21.12.2011 № 1863-О-О, установление в пункте 1 указанного Перечня в качестве объектов, подлежащих государственной охране, зданий (помещений), строений, сооружений, прилегающих к ним территорий и акваторий федеральных органов законодательной и исполнительной власти, органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов Российской Федерации, органов местного самоуправления направлено на надлежащее обеспечение безопасности указанных объектов ввиду их особого статуса.

В рассматриваемом случае объектом охраны явилось имущество ФБУ «Государственный региональный центр стандартизации, метрологии и испытаний в Ульяновской области».

Согласно пункта 1.1 Устава ФБУ «Ульяновский ЦСМ», утвержденного приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (редакция от 8 апреля 2019 г. № 735), Федеральное бюджетное учреждение «Государственный региональный центр стандартизации, метрологии и испытаний в Ульяновской области» является некоммерческой организацией, созданной для выполнения работ и (или) оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации функций Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии в сферах технического регулирования и обеспечения единства измерений Ульяновской области, за исключением функций государственного надзора, в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», Федеральным законом от 26 июня 2008 г. № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений» и приказом Министерства промышленности и торговли

Российской Федерации от 27 мая 2011 г. № 718 «Об изменении типа федеральных государственных учреждений - центров стандартизации, метрологии и сертификации, находящихся в ведении Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии» путем изменения типа ранее существовавшего Федерального государственного учреждения «Ульяновский центр стандартизации, метрологии и сертификации» и находившегося в ведении Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 января 2005 г. № 20-р.

Имущество заказчика находится в федеральной собственности (п.1.4 Устава).

Согласно пункта 1.3 Устава учредителем заказчика является Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии.

Предметом деятельности заказчика является выполнение работ и оказание услуг в сфере технического регулирования и обеспечения единства измерений (раздел 2 Устава).

Заказчик не вправе отказаться от выполнения государственного задания (пункт 1.12 Устава).

Согласно пунктам 1 и 2 «Положения о Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии», утвержденном постановлением Правительства РФ от 17.06.2004 № 294, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере технического регулирования, стандартизации и обеспечения единства измерений и находится в ведении Министерства промышленности и торговли Российской Федерации.

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы и через подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями (пункт 4 Положения).

Распоряжением Правительства РФ от 13.01.2005 № 20-р (пункт 77) и от 31.05.2023 № 1427-р (пункт 64) утверждены перечни федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении Росстандарта. ФБУ «Государственный региональный центр стандартизации, метрологии и испытаний в Ульяновской области» включено в этот перечень.

С учетом вышеизложенного объекты, занимаемые ФБУ «Ульяновский ЦСМ», подлежат государственной охране в силу прямого указания закона.

Аналогичная правовая позиция изложена в судебном акте Арбитражного суда Ульяновской области от 18.09.2023 по делу № А72-8841/2023.

Таким образом, включение в извещение и документацию о проведении открытого аукциона в электронной форме № 32312973157 положений о возможности принятия участия в процедуре частным охраняемым организациям не соответствует требованиям пункта 2 части 1 статьи 3, пункта 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках, что содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за

совершение которого предусмотрена статьей 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В этой связи довод жалобы филиала ФГУП «Охрана Росгвардии по Ульяновской области в рассматриваемой части признается обоснованным.

2. В соответствии с пунктом 3 части 9 статьи 4 Закона о закупках в извещении об осуществлении конкурентной закупки должно быть указано краткое описание предмета закупки в соответствии с частью 6.1 статьи 3 Закона о закупках.

Согласно пункту 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о конкурентной закупке должны быть указаны требования к безопасности, качеству, техническим характеристикам, функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, работы, услуги, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы, установленные заказчиком и предусмотренные техническими регламентами в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, документами, разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика.

Аналогичные требования установлены в пункте 1 части 3 статьи 15 Положения о закупках заказчика.

Согласно извещению и документации о проведении открытого аукциона в электронной форме № 32312973157 предметом закупки является оказание охранных услуг для нужд ФБУ «Ульяновский ЦСМ», в соответствии с техническим заданием (раздел 4) и проектом договора (раздел 5), которые входят в состав указанной документации об аукционе.

При этом, согласно пункту 1.4. Технического задания услуги по физической охране объекта заказчика, а также по обеспечению внутриобъектового и пропускного режимов, должны быть оказаны в соответствии с условиями заключаемого договора, Техническим заданием, Перечнем охраняемых объектов заказчика, оказываемых услуг и их стоимости.

Согласно пояснениям представителей заказчика, предметом закупки является исключительно оказание услуг по физической охране объекта и обеспечению внутриобъектового и пропускного режимов заказчика.

Вместе тем, из пунктов 3.1.7 и 4.4.8 проекта договора следует, что оказание услуг включает в себя такие услуги как выезд группы немедленного реагирования и установку кнопки тревожного вызова группы немедленного реагирования, что не предусмотрено Техническим заданием.

Комиссия приходит к выводу, что действия заказчика по формированию документации, которая включает в себя проект договора и техническое задание, в указанном виде, нарушает требования пункта 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках, что содержат признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена статьей 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Учитывая изложенное, указанный довод жалобы филиала ФГУП «Охрана Росгвардии по Ульяновской области» признается обоснованным.

3. Доводы филиала ФГУП «Охрана Росгвардии по Ульяновской области» о возможном нарушении заказчиком антимонопольного законодательства, образуют самостоятельный предмет для рассмотрения в соответствии с порядком, предусмотренным статьей 44 Закона о защите конкуренции, вследствие чего выходят за пределы рассмотрения жалобы о нарушении законодательства о закупках в предусмотренном статьей 18.1 Закона о защите конкуренции порядке. С учетом изложенного, заявитель имеет право подать заявление о нарушении антимонопольного законодательства, которое будет рассмотрено в соответствии с Административным регламентом Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденным приказом ФАС России от 25.05.2012 г. № 339.

Комиссия, руководствуясь статьей 18.1 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу филиала ФГУП «Охрана Росгвардии по Ульяновской области» обоснованной.
2. Признать в действиях заказчика нарушение пункта 2 части 1 статьи 3, пунктов 1 и 9 части 10 статьи 4 Закона о закупках.
3. Обязать заказчика устранить допущенное нарушение путем отмены открытого аукциона в электронной форме № 32312973157, на что выдать предписание.
4. Передать материалы дела № 073/07/3-796/2023 уполномоченному должностному лицу Ульяновского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Председатель комиссии:

<...>

<...>

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

Примечание: За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа частью 7.2 статьи 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.

2023-6222