

ФГУП «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации»

119071, г. Москва, 2-й Донской проезд, дом 8

Государственная компания  
«Российские автомобильные дороги»

127006, г. Москва, б-р Страстной, дом 9

ООО «Автодор-Торговая Площадка»

127006, г. Москва, бульвар Страстной, дом 9

## **РЕШЕНИЕ**

**по делу № 1-00-2267/77-18 о нарушении**

**процедуры торгов и порядка заключения договоров**

**20.12.2018**

**г. Москва**

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

рассмотрев в открытом заседании жалобу ФГУП «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» (далее – заявитель) на действия Государственной компании «Российские

автомобильные дороги» (далее – заказчик) при проведении открытого одноэтапного конкурса на право заключения договора на об оказании услуг по защите искусственных дорожных сооружений км 930+788 (левый, правый), км 1060+820, км 1061+569 (левый, правый), км 1062+230, км 1065+437 (левый, правый), км 1070+270 (левый, правый) автомобильной дороги М-4 «Дон» Москва-Воронеж-Ростов-на-Дону-Краснодар-Новороссийск в Ростовской области с использованием инженерно-технических систем (средств) обеспечения транспортной безопасности (торги для субъектов малого и среднего предпринимательства), реестровый номер закупки 31807091501, 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.

Действия (бездействие) заказчиков, комиссии по осуществлению закупок по основаниям, предусмотренным [п. п. 1, 4 - 6 ч. 10 ст. 3](#) Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках), обжалуются в порядке, предусмотренном [ст. 18.1](#) Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

В соответствии с 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.

Частью 10 ст. 3 Закона о закупках предусмотрены основания, позволяющие участникам закупок обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, действия (бездействие) заказчика при осуществлении закупок товаров, работ, услуг.

В соответствии с п. 1 ч. 10. ст. 3 Закона о закупках подлежат оспариванию в административном порядке действия заказчика при осуществлении закупки с нарушением требований Закона о закупках. Доводы жалобы об оспаривании положений документации закупки соответствуют основаниям, предусмотренным п. 1 ч. 10. ст. 3 Закона о закупках, и подлежат рассмотрению антимонопольным органом в административном порядке в соответствии со ст. 18.1 Закона о защите конкуренции.

Заявитель в жалобе указывает на следующие обстоятельства, которые, по его мнению, свидетельствуют о неправомерности проведения конкурентной процедуры. Так, заявитель ссылается, что при проведении закупки Заказчиком не учитываются требования Постановлением Правительства

Российской Федерации от 14 августа 1992г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» (далее - Постановление № 587), которым утвержден перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется.

Таким образом, как указывает заявитель, в случае осуществления отбора исполнителя по контракту на оказание услуг охраны объектов транспортной инфраструктуры федерального значения, включенного в перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, договор не может быть заключен с лицом, осуществляющим частную охранную деятельность.

Также заявитель указывает, что Приказом от 03.08.2016 № 222 Министерством транспорта Российской Федерации утвержден Перечень охраняемых объектов подразделениями ФГУП «УВО Минтранса России» (далее – Перечень). При этом, объекты, выставленные в закупочной документации, включены в названный Перечень. В связи с чем заявитель настаивает, что проводимая закупка не может быть конкурентной, поскольку объекты, включенные в указанный Перечень, могут охраняться лишь ведомственной охраной, что исключает проведение конкурентной закупки.

Комиссия Управления, заслушав доводы сторон, установила следующее.

31.10.2018 Государственная компания «Российские автомобильные дороги» (на сайте [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru)) опубликовала извещение о проведении открытого одноэтапного конкурса №31807091501 на право заключения Договора об оказании услуг по защите искусственных дорожных сооружений км 930+788 (левый, правый), км 1060+820, км 1061+569 (левый, правый), км 1062+230, км 1065+437 (левый, правый), км 1070+270 (левый, правый) автомобильной дороги М-4 «Дон» Москва-Воронеж-Ростов-на-Дону-Краснодар-Новороссийск в Ростовской области с использованием инженерно-технических систем (средств) обеспечения транспортной безопасности (торги для субъектов малого и среднего предпринимательства). Начальная цена: 64 192 430,00 рублей.

Закупочная деятельность Заказчика на момент проведения обжалуемой закупки регламентировалась Порядком закупочной деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги», утвержденном решением наблюдательного совета Государственной компании «Российские автомобильные дороги» (далее – Порядок закупочной деятельности).

Предметом закупки явилось оказание услуг по защите искусственных дорожных сооружений. Цель оказания услуг в силе п. 1 Технического задания - защита объектов транспортной инфраструктуры (далее – ОТИ) от актов незаконного вмешательства (далее – АНВ), расположенных на автомобильных дорогах Государственной компании «Российские автомобильные дороги».

Место оказания услуг: Российская Федерация, Ростовская область в отношении следующей инфраструктуры:

- Мост через р. Северский Донец км 930+788 (левый) а/д М-4 «Дон» от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска;

- Мост через р. Северский Донец км 930+788 (правый) а/д М-4 «Дон» от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска
- 2 Мост через р. Дон км 1061+569 (левый), а/д М-4 «Дон» от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска;
- Мост через р. Дон км 1061+569 (правый), а/д М-4 «Дон» от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска
- 3 Мост через пойму р. Дон км 1065+437 (левый) а/д М-4 «Дон» от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска;
- Мост через пойму р. Дон км 1065+437 (правый) а/д М-4 «Дон» от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска
- 4 Мост через пойму р. Дон км 1070+270 (левый) а/д М-4 «Дон» от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска
- Мост через пойму р. Дон км 1070+270 (правый) а/д М-4 «Д»;

В соответствии с п. 7 Технического задания в перечень услуг, подлежащих оказанию в рамках рассматриваемой процедуры, включено следующее:

- Защита объектов транспортной инфраструктуры (ОТИ) от актов незаконного вмешательства (АНВ) в соответствии с утвержденными планами обеспечения транспортной безопасности ОТИ (п. 7.1.);
- Обеспечение на ОТИ пропускного и внутриобъектового режимов в соответствии с Положением (инструкцией) о пропускном и внутриобъектовом режимах на ОТИ (п. 7.2.);
- Недопущение проноса (провоза) предметов и веществ, в отношении которых в соответствии с правилами проведения досмотра предусмотрены запрет или ограничение на перемещение в зону транспортной безопасности (ее части) и (или) на критические элементы ОТИ (7.3.);
- Осуществление постоянного видеонаблюдения за объектами видеонаблюдения, находящимися в зоне транспортной безопасности, ее частях и (или) критических элементах ОТИ (7.4.);
- Передача уполномоченным представителям территориальных подразделений ФСБ России, МВД России выявленных лиц, совершивших или подготавливающих совершение АНВ, за которые установлена административная или уголовная ответственность, а также идентифицированных оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, ядовитых или радиоактивных веществ при отсутствии законных оснований на их хранение и ношение (п. 7.5.);
- Проверка документов, наблюдение, собеседование с физическими лицами и оценка данных инженерно-технических систем и средств обеспечения транспортной безопасности, осуществляемых для выявления подготовки к совершению АНВ или совершения АНВ в отношении ОТИ (п. 7.6.);
- Реагирование подразделений транспортной безопасности на подготовку к совершению АНВ или совершению АНВ в отношении ОТИ (п. 7.7.);
- Реагирование подразделений транспортной безопасности на информацию об изменении уровней безопасности ОТИ (п. 7.8.);
- Принятие первоочередных мер по ликвидации пожаров, последствий ДТП,

оказание первой помощи пострадавшим (п. 7.9).

На заседании Комиссии представитель заказчика пояснил, что Государственная компания заключает договоры не на охрану, а на защиту объектов транспортной инфраструктур, в связи с чем к спорным правоотношениям применяется иное специальное законодательство - Закон о транспортной безопасности, где исключительная правоспособность для ФГУП «УВО Минтранса России» не установлена и рынок подразделений транспортной безопасности конкурентен. В связи с чем заказчиком осуществляется конкурентная закупка посредством проведения конкурса.

В соответствии с [п. 10 ст. 1](#) Закона Российской Федерации от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (далее - Закон о транспортной безопасности) транспортная безопасность - состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства.

Объектами транспортной инфраструктуры являются технологические комплексы, включающие в себя мосты (пп. «в» п. 5 ст. Закона о транспортной безопасности). Актом незаконного вмешательства является противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий.

В свою очередь, [статьей 2](#) Федерального закона от 14.04.1999 № 77-ФЗ «О ведомственной охране» основными задачами ведомственной охраны являются: защита охраняемых объектов от противоправных посягательств; обеспечение на охраняемых объектах пропускного и внутриобъектового режимов; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на охраняемых объектах.

Из приведенного выше перечня, подлежащего оказанию в рамках исполнения обязательств по договору, усматривается, что предметом закупки выступает обеспечение транспортной безопасности на объектах.

Обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры.

Субъекты транспортной инфраструктуры юридические лица, индивидуальные предприниматели и физические лица, являющиеся собственниками объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств или использующие их на ином законном основании.

Государственная компания осуществляет полномочия собственника переданных ей в доверительное управление автомобильных дорог (ст. 28 Федерального закона от № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги».

В силу [пункта 7.1 статьи 1](#) Закона о транспортной безопасности подразделениями транспортной безопасности являются осуществляющие защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (в том числе на основании договора с субъектом транспортной инфраструктуры) подразделения ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти в области транспорта

**и (или)** аккредитованные для этой цели в установленном порядке юридические лица.

Согласно [части 2 статьи 12.1](#) Закона о транспортной безопасности силы обеспечения транспортной безопасности подлежат обязательной аттестации, проводимой органами аттестации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Таким образом, действующее законодательство предусматривает обязанность в осуществлении транспортной безопасности в отношении объектов транспортной инфраструктуры, к которым отнесены также мосты посредством подразделений ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти в области транспорта и (или) аккредитованных для этой цели в установленном порядке юридических лиц.

В свою очередь, позиция заявителя основана на следующих нормативных положениях.

В силу [статьи 5](#) Федерального закона от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране» государственную охрану осуществляют органы государственной охраны. В обеспечении безопасности объектов государственной охраны и защиты охраняемых объектов в пределах своих полномочий участвуют органы федеральной службы безопасности, органы внутренних дел Российской Федерации, войска национальной гвардии Российской Федерации, органы внешней разведки Российской Федерации, Вооруженные Силы Российской Федерации и иные государственные органы обеспечения безопасности.

В соответствии со [статьей 1](#) Закона о ведомственной охране, ведомственная охрана - совокупность создаваемых имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными органами исполнительной власти и организациями органов управления, сил и средств, предназначенных для защиты охраняемых объектов от противоправных посягательств.

В силу [статьи 5](#) указанного закона федеральные органы исполнительной власти, имеющие право на создание государственной ведомственной охраны, определяются Правительством Российской Федерации.

Согласно [статье 8](#) Закона о ведомственной охране охрана осуществляет защиту охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и (или) находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов.

Перечень охраняемых объектов определяется имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными государственными органами и организациями и утверждается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации ([абзац 17 статьи 8](#) названного Закона).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.07.2000 № 514 «Об организации ведомственной охраны» Министерства транспорта Российской Федерации уполномочено создавать ведомственную охрану. Во исполнении указанной нормы [пунктом 2](#) Положения о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11.10.2001 № 743,

установлено, что ведомственная охрана создается Министерством транспорта Российской Федерации для защиты охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и находящихся в сфере ведения Министерства, при этом определено, что защита охраняемых объектов иных форм собственности, находящихся в ведении Министерства транспорта Российской Федерации, осуществляется ведомственной охраной в соответствии с заключенными договорами. Перечень охраняемых объектов утверждается Министерством транспорта Российской Федерации по согласованию с Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Приказом Минтранса России от 03.08.2016 № 222 утвержден перечень охраняемых объектов подразделениями федерального государственного унитарного предприятия «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации».

Как установлено Комиссией УФАС России, объекты инфраструктуры (мосты), в отношении которых осуществляется транспортная безопасность включены в названный перечень (п.п. 334, 335, 329, 331).

В соответствии со [ст. 10](#) Закона о ведомственной охране финансирование и материально-техническое обеспечение ведомственной охраны осуществляются за счет средств федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на создание ведомственной охраны, и (или) средств собственников охраняемых объектов. Таким образом, ведомственная охрана в отношении объектов, включенных в указанный перечень, осуществляется за счет средств из федерального бюджета.

В настоящем же случае, закупка проводилась заказчиком по Закону о закупках, а не в порядке регулирования Закона о контрактной системе, в связи с чем требования вышеприведенных нормативных положений не распространяются на ГК «Российские автомобильные дороги», которая осуществляет рассматриваемую закупку в целях обеспечения транспортной безопасности спорных объектов, которые также включены и в Перечень объектов, утвержденных Приказом Минтранса России от 03.08.2016 № 222. Однако в отношении указанных объектов именно Министерство транспорта должно обеспечить ведомственную охрану за счет средств из федерального бюджетного. В связи с чем Комиссия Управления не находит правовых оснований для признания в действиях заказчика нарушения при проведении конкурентной закупки, поскольку указанная закупка не осуществляется заказчиком в целях реализации полномочий Закона о ведомственной охране и не направлена на определения контрагента, уполномоченного на осуществление ведомственной охраны.

Таким образом, ФГУП «УВО Минтранса России» не имеет исключительную правосубъектность при проведении вышеназванной закупки.

В отношении довода заявителя относительно неправомерности порядка определения начальной (максимальной) цены Комиссия Управления отмечает следующее.

В соответствии с п. 3 ч. 5 ст. 2.3 Порядка закупочной деятельности и п. 2.4.3 Порядка определения начальной цены договора при проведении закупок товаров, работ, услуг Государственной компанией («Российские автомобильные дороги», утвержденного приказом Государственной

компании от 04.04.2017 № 81, по объектам закупок в отношении которых отсутствуют действующие нормативно-методические документы по определению стоимости, применяются данные о стоимости соответствующих услуг по ранее заключенным договорам Государственной компании.

В настоящем случае, как пояснил заказчик, договоров на оказание идентичных услуг по защите объектов транспортной инфраструктуры, государственной компанией ранее не заключалось. В связи с чем использовалась информация об однородных (аналогичных) услугах — услугах по охране.

В отношении доводов о требованиях Заказчика к внешнему виду транспортного средства, используемого для группы быстрого реагирования, заказчик пояснил, что данное требование обусловлено работой как в дневное, так и в ночное время.

При этом использование транспортного средства (Техническим заданием предусмотрено использование одного автомобиля) предполагает периодическую его остановку с целью обследования объекта защиты, предотвращения (пресечения) актов незаконного вмешательства.

В ночное время использование транспортного средства без специальной раскраски и информационных надписей создает потенциальную угрозу безопасности работников подразделения транспортной безопасности, а также дорожно-транспортного происшествия.

Согласно ранее упомянутому п. 6 Обзора судебной практики Закон о закупках не обязывает заказчиков допускать к участию в закупке всех хозяйствующих субъектов, имеющих намерение получить прибыль в результате заключения договора. Иное противоречило бы принципу целевого и экономически эффективного расходования денежных средств, сокращения издержек заказчика, закрепленному пунктом 3 части 1 статьи 3 Закона о закупках и предполагающему наличие у заказчика права на установление в закупочной документации способствующих тому требований к порядку исполнения обязательств по договору.

На основании изложенного, Комиссия Управления признает жалобу заявителя необоснованной.

Комиссия, руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции

#### **РЕШИЛА:**

1. Признать жалобу ФГУП «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» (ИНН: 7707311363) на действия Государственной компании «Российские автомобильные дороги» (ИНН: 7717151380) при проведении закупки необоснованной.
2. Снять ограничения при проведении конкурентной процедуры, наложенные письмом Московского УФАС России от 10.12.2018 № ИГ/60653/18.



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