

ФГБОУ ВО «НОВГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ
ЯРОСЛАВА МУДРОГО»

ул. Большая Санкт-Петербургская, д. 41, Великий Новгород, 173003

ООО «ФОРТУНА»

ул. Б. Московская, д. 104, корп. 2, кв. 84,

г. Великий Новгород, 173020

РЕШЕНИЕ ПО ДЕЛУ № 053/01/17-121/2019 О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Резолютивная часть оглашена: 13.06.2019

В полном объёме изготовлено: 18.06.2019
Новгород

г. Великий

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области (далее – Новгородское УФАС России, Управление) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии

<...> – руководитель Управления;

Члены Комиссии

<...> – заместитель руководителя Управления - начальник отдела антимонопольного контроля;

<...> – ведущий специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля

Управления,

рассмотрев дело № 053/01/17-121/2019 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего образования «НОВГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ ЯРОСЛАВА МУДРОГО» (ИНН 5321033744, ОГРН 1025300780075, место нахождения: ул. Б. Санкт-Петербургская, д. 41, Великий Новгород, 173003) (далее – НовГУ, Университет, Заказчик) части 1 статьи 17, в том числе пункта 3 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) в отсутствие представителей лиц, участвующих в деле

УСТАНОВИЛА:

Новгородским УФАС России в ходе осуществления контроля за соблюдением требований антимонопольного законодательства при проведении торгов, установлены следующие обстоятельства.

В соответствии с положениями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) и Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках) в 2018-2019 году НовГУ был проведён ряд закупок (4 закупки) товаров (работ, услуг), по «комплексному обслуживанию» помещений Университета.

По существу, данные работы сводились к предоставлению Университету услуг вахтёров для работы на его объектах (персонала, в подчинении Управления безопасности Университета), а также дополнительно (в последних 3 закупках) заключение исполнителем договора для нужд НовГУ на предоставление услуг «тревожной кнопки», кроме того, дополнительно (в последней закупке), заключение исполнителем контракта с охранной организацией для нужд НовГУ.

Как следует из ответа Университета (исх. от 27.02.19 № 01-20/904) ранее данные услуги оказывались сотрудниками, находившимися в штате НовГУ.

Информация о проведённых закупочных процедурах и победителях, о начальных максимальных ценах контрактов (далее – НМЦК) и ценам, по которым заключены договоры с победителями процедур, отражена в таблице.

№ закупки в ЕИССЗ	Способ определения	Исполнитель / цена договора	Срок оказания
-------------------	--------------------	-----------------------------	---------------

/НМЦК	поставщика		услуг по договору (контракту)
0350100003318000014 от 27.06.2018 НМЦК 12 000 000 руб.	Электронный аукцион	ООО «ТЕХНОСЕРВИС» 10 140 000 руб.	01.09.2018-31.12.2018
31807218223 от 28.11.2018 НМЦК 1 000 000 руб.	Запрос котировок	ООО «ФОРТУНА» 1 000 000 руб.	01.01.2019-15.01.2019
31807218247 от 28.11.2018 НМЦК 1 000 000 руб.	Запрос котировок	ООО «ФОРТУНА» 1 000 000 руб.	16.01.2019-31.01.2019
0350100003318000032 от 21.12.2018 НМЦК 18 750 000 руб.	Электронный аукцион	ООО «ФОРТУНА» 18 187 500 руб.	01.02.2019-30.06.2019

Данные анализа состояния конкуренции на торгах.

В соответствии с частью 5.1 ст. 45 Закона о защите конкуренции, при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган проводит анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

Порядок проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке утверждён Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 (далее - Порядок).

Согласно пункту 1.1 Порядка, настоящий порядок используется для анализа состояния конкуренции в целях установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта (хозяйствующих субъектов) и выявления иных случаев недопущения, ограничения или устранения конкуренции, в том числе при рассмотрении дел о нарушениях антимонопольного законодательства.

В соответствии с пунктом 1.2 Порядка, по делам, возбужденным по признакам нарушения пункта 2 части 1, части 5 (если координация приводит или может привести к повышению, снижению или поддержанию цен на торгах) статьи 11, статей 17, 17.1, 18 Закона о защите конкуренции, анализ состояния конкуренции проводится в объеме, установленном пунктом 10.9 настоящего Порядка.

Согласно пункту 10.9 Порядка, по делам, возбужденным по признакам нарушения пункта 2 части 1, части 5 (если координация приводит или может привести к повышению, снижению или поддержанию цен на торгах) статьи 11, статей 17, 17.1, 18 Закона о защите конкуренции, анализ состояния конкуренции включает: а) определение временного интервала исследования;

б) определение предмета торгов (по делам, возбужденным по признакам нарушения пункта 2 части 1, части 5 (если координация приводит или может привести к повышению, снижению или поддержанию цен на торгах) статьи 11, статьи 17 Закона о защите конкуренции);

в) определение состава хозяйствующих субъектов, участвующих в торгах (с момента подачи заявки на участие в торгах).

Таким образом, по признакам нарушения статьи 17 Закона о защите конкуренции анализ состояния конкуренции проводится в усеченном виде, и включает три вышеуказанных составляющие.

Управлением проведён анализ состояния конкуренции (краткий обзор состояния конкуренции) на рассмотренных закупках.

Сведения о временном интервале исследования, предмете торгов, составе участников отражены в таблице:

№ закупки в ЕИССЗ	Временной интервал исследования	Предмет торгов	Состав участников торгов
0350100003318000014 от 27.06.2018	27.06.2018-31.12.2018	Оказание услуг вахтёров/начальников смен на объектах НовГУ	ООО «КОНТИНЕНТ» ООО «ПРЕМИУМ СЕРВИС» ООО «ТЕХНОСЕРВИС»
31807218223 28.11.2018	от 28.11.2018 -15.01.2019	- оказание услуг вахтёров/начальников	ООО «ФОРТУНА»

		смен на объектах НовГУ,	
31807218247 28.11.2018	от 28.11.2018- 31.01.2019	- заключение договора и его оплата на весь срок с подразделением вневедомственной охраны войск национальной гвардии РФ, на предоставление охранных услуг на объектах НовГУ в режиме «тревожной кнопки».	ООО «ФОРТУНА»
0350100003318000032 от 21.12.2018	21.12.2018-30.06.2019	- оказание услуг вахтёров/начальников смен на объектах НовГУ - заключение договора и его оплата на весь срок с подразделением вневедомственной охраны войск национальной гвардии РФ, на предоставление охранных услуг на объектах НовГУ в режиме «тревожной кнопки» - заключение Исполнителем договора с частной охранной организацией или подразделением вневедомственной охраны войск национальной гвардии РФ на предоставление услуг по обеспечению	ООО «ФОРТУНА» ООО «ПРЕМИУМ СЕРВИС»

		внутриобъектового и пропускного режимов, охраны объектов и имущества. Услуги осуществляются на 10 объектах НовГУ.	
--	--	---	--

Из анализа состояния конкуренции на вышеуказанных закупочных процедурах установлено следующее.

Запросы котировок № 31807218223, № 31807218247, помимо услуг вахтёров, требовали также заключения исполнителем договора и его оплату на весь срок с подразделением вневедомственной охраны войск национальной гвардии РФ, на предоставление охранных услуг на объектах НовГУ в режиме «тревожной кнопки».

Аукцион № 0350100003318000032 от 21.12.2018, помимо услуг вахтёров, заключения исполнителем договора договора и его оплаты на весь срок с подразделением вневедомственной охраны войск национальной гвардии РФ, на предоставление охранных услуг на объектах НовГУ в режиме «тревожной кнопки», содержал также требование о заключении Исполнителем договора с частной охранной организацией или подразделением вневедомственной охраны войск национальной гвардии РФ на предоставление услуг по обеспечению внутриобъектового и пропускного режимов, охраны объектов и имущества. Услуги осуществляются на 10 объектах НовГУ (не менее 24 охранников). В рамках договора предоставляются услуги мобильной группы быстрого реагирования с транспортным обеспечением и круглосуточным режимом работы (не менее 8 охранников), функционирующей исключительно для объектов НовГУ.

При определении предмета торгов установлено следующее.

Согласно части 6 статьи 23 Закона о контрактной системе, порядок формирования и ведения в единой информационной системе каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также правила использования указанного каталога устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Правила формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – Правила формирования КТРУ) и Правила использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - Правила использования КТРУ) утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 145

Согласно пункту 2 Правил формирования КТРУ, под каталогом товаров, работ,

услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - каталог) понимается систематизированный перечень товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд, сформированный **на основе Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014** и включающий в себя информацию в соответствии с настоящими Правилами.

Согласно пункту 2 Правил использования КТРУ, каталог используется заказчиками в целях:

а) обеспечения применения информации о товарах, работах, услугах, в том числе в:

плане закупок;

плане-графике закупок;

формах обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при формировании и утверждении плана закупок, плана-графика закупок (далее - форма обоснования закупок);

извещении об осуществлении закупки;

приглашении принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), осуществляемом закрытым способом (далее - приглашение);

документации о закупке;

контракте;

реестре контрактов, заключенных заказчиками;

отчете об исполнении контракта и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения;

иных документах, предусмотренных Федеральным законом;

б) описания объектов закупки, которое включается в план-график закупок, извещение об осуществлении закупки, приглашение и документацию о закупке;

Приказом Росстандарта от 31.01.2014 N 14-ст утверждён «ОК 034-2014 (КПЕС 2008). Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности» (далее – ОКПД 2, Классификатор).

Как следует из пункта 2 Правил формирования КТРУ, Классификатор является основой для КТРУ.

В ОКПД 2 использованы иерархический метод классификации и последовательный метод кодирования. Код состоит из 2 - 9 цифровых знаков, и его структура может быть представлена в следующем виде:

XX	класс
XX.X	подкласс
XX.XX	группа
XX.XX.X	подгруппа
XX.XX.XX	вид
XX.XX.XX.XX0	категория
XX.XX.XX.XXX	подкатегория

В тех случаях, когда не производится деление вида на категории, т.е. не осуществляется детализация продукции (услуг, работ) на национальном уровне, 7 - 9 знаки кода имеют значение «0» (ноль), а в тех случаях, когда деление производится, 7 - 8 знаки кода имеют значение, отличное от «0» (ноля).

Заказчиком в качестве ОКПД по всем проведенным закупочным процедурам установлены 81.10.10 «Услуги по комплексному обслуживанию помещений», однако данное определение не соответствует Классификатору.

Как следует из анализа ОКПД 2, категория 81.10.10.000, (к которой, согласно информации ЕИССЗ заказчиком отнесены работы, предусмотренные техническим заданием)

«услуги по обслуживанию помещений комплексные» - относятся к виду 81.10.10 «Услуги по комплексному обслуживанию помещений», деление данного вида на категории не производится, так как 7-9 цифры категории – это «0».

Согласно ОКПД2, вид 81.10.10 включает:

- предоставление комплексных услуг по обслуживанию помещений клиента, таких как общая уборка, техническое обслуживание, вывоз мусора, обеспечение охраны и безопасности, доставка почты, услуги службы приема, услуги прачечных и т.д.

Эта группировка не включает: - предоставление только одной из вспомогательных услуг (например, услуги по общей уборке), см. соответствующий класс согласно предоставляемой услуге;

Как следует из технических заданий, а именно из обязанностей работников (начальника смены, вахтера, охранника) - начальник смены, вахтер, охранник находится в прямом подчинении руководителя организации осуществляющая услуги по комплексному обслуживанию объектов НовГУ (организация) и управлению безопасности (УБ) НовГУ, деятельность всех сотрудников по «комплексному обслуживанию» направлена на обеспечение безопасности объектов университета. Иные услуги (вывоз мусора, доставка почты, общая уборка и т.п.) работниками не осуществляются.

Учитывая изложенное, в рассматриваемом случае имеет место оказание услуг, связанных с обеспечением охраны и безопасности, то есть, только одной из вспомогательных услуг, и, следовательно, в силу прямого указания в ОКПД 2, данная услуга не относится к «комплексным».

Как следует из ОКПД 2, для данной ситуации (предоставление одной из вспомогательных услуг) необходимо смотреть класс согласно предоставляемой услуге.

В данной связи, подлежат к применению следующие категории ОКПД 2:

класс	80	Услуги по обеспечению безопасности и проведению расследований
подкласс	80.1	Услуги частных охранных служб
группа	80.10	Услуги частных охранных служб
подгруппа	80.10.1	Услуги частных охранных служб
вид	80.10.12	Услуги охраны Эта группировка включает: - услуги, состоящие в предоставлении наемного персонала для обеспечения безопасности населения или отдельных лиц, производственной и коммерческой собственности путем охраны от огня, воров, вандализма или несанкционированного прохода: услуги по патрулированию и наблюдению; услуги охраны для обеспечения безопасности; услуги телохранителей; услуги сторожевых собак; услуги по наблюдению за местами парковок; услуги по контролю за несанкционированным проходом на охраняемую территорию Эта группировка не включает: - услуги по поддержанию общественного порядка и безопасности, см. 84.24.1
категория	80.10.12.000	Услуги охраны

При этом, необходимо учитывать, что категория 80.10.12.000 относится к группе классификатора - 80.10.1 «Услуги частных охранных служб».

В силу положений Закона об охранной деятельности, частная охранная организация - это деятельность, осуществляемая охранными организациями, специально учреждёнными для целей оказания именно данных услуг и имеющими соответствующее разрешение (лицензию), частный охранник – это имеющий специальное удостоверение сотрудник частной охранной организации.

Следовательно, группа 80.10.1 относится именно и исключительно к

деятельности лицензированных частных охранных организаций (служб) и предоставляемых данными организациями наёмного персонала (частных охранников).

Деятельность же по временному обеспечению прочим персоналом (услуги вахтёров) относится к следующим кодам классификатора:

класс	78	Услуги по трудоустройству и подбору персонала
подкласс	78.2	Услуги, предоставляемые агентствами по временному трудоустройству
группа	78.20	Услуги, предоставляемые агентствами по временному трудоустройству
подгруппа	78.20.1	<p>Услуги, предоставляемые агентствами по временному трудоустройству</p> <p>Эта группировка включает:</p> <ul style="list-style-type: none">- услуги по временному укомплектованию кадрами для обеспечения персоналом для временных назначений <p>Фирма по временному трудоустройству нанимает работников и назначает/предоставляет их клиентам для поддержки или пополнения рабочей силы клиента в таких рабочих ситуациях, как отсутствие работника, временный недостаток квалифицированной рабочей силы, сезонная рабочая нагрузка, а также специальные задания и проекты. Зарботную плату работникам платит фирма по временному трудоустройству, которая несет юридическую ответственность за их действия, но в процессе работы они находятся под непосредственным наблюдением клиента. Фирма по временному трудоустройству устанавливает размер заработной платы, пособий и т.п. работника</p>
вид	78.20.19.	Услуги агентств по временному трудоустройству по обеспечению прочим

		персоналом Эта группировка включает: - услуги по временному укомплектованию кадрами для предоставления учителей, руководящих работников и прочего персонала, не включенного в другие
категория	78.20.19.000	Услуги агентств по временному трудоустройству по обеспечению прочим персоналом

Существо оказываемых Университету услуг (в части вахтёров/начальников смен) в полной мере отвечает вышеуказанной категории по ОКПД 2, так как вахтёры/начальники смен не состоят в штате Университета, находятся под контролем Управления безопасности НовГУ (в процессе работы они находятся под непосредственным наблюдением клиента), работа носит временный характер (на время исполнения государственного контракта).

По существу рассматриваемых отношений необходимо констатировать, что у Университета в связи с выводением данных работников (вахтёров) из штата НовГУ возникла потребность в их замещении сотрудниками иной организации, которая их предоставляет по государственному контракту.

Кроме того, технические задания (на последние три закупки) в части «заключения Исполнителем договора и его оплата на весь срок с подразделением вневедомственной охраны войск национальной гвардии РФ, на предоставление охранных услуг на объектах НовГУ в режиме «тревожной кнопки» по существу включает также работы по ОКПД 2 относящиеся к:

класс	80	Услуги по обеспечению безопасности и проведению расследований
подкласс	80.2	Услуги систем обеспечения безопасности
группа	80.20	Услуги систем обеспечения безопасности
подгруппа	80.20.1	Услуги систем обеспечения безопасности
вид	80.20.10	Услуги систем обеспечения безопасности Эта группировка включает: - услуги, состоящие из <u>мониторинга</u> и технического обслуживания устройств систем обеспечения безопасности, таких как системы

		предупреждения о взломе или о пожаре путем отслеживания сигналов тревоги, подтверждения или проверки нормального функционирования всех систем, и извещения о сигнале тревоги полиции, службы пожарной охраны или прочих ответственных служб; - услуги дистанционного мониторинга
категория	80.20.10.000	Услуги систем обеспечения безопасности

Таким образом, необходимо отметить, что технические задания по проведённым закупкам, объединяли различные виды деятельности, которые отражены в таблице:

№ закупки в ЕИС СЗ	ОКПД 2 заказчика	Код по ОКПД 2 работ (услуг), фактически предусмотренных ТЗ:
0350100003318000014 от 27.06.2018	81.10.10 «Услуги по комплексному обслуживанию помещений»	78.20.19.000 «Услуги агентств по временному трудоустройству по обеспечению прочим персоналом» (вахтёры/начальники смен)
31807218223 28.11.2018 от	81.10.10 «Услуги по комплексному обслуживанию помещений»	78.20.19.000 «Услуги агентств по временному трудоустройству по обеспечению прочим персоналом» (вахтёры/начальники смен)
31807218247 28.11.2018 от	81.10.10 «Услуги по комплексному обслуживанию помещений»	78.20.19.000 «Услуги агентств по временному трудоустройству по обеспечению прочим персоналом» (вахтёры/начальники смен) 80.20.1 «Услуги систем обеспечения безопасности» (тревожная кнопка)
0350100003318000032	81.10.10 «Услуги по	78.20.19.000

от 21.12.2018	комплексному обслуживанию помещений»	«Услуги агентств по временному трудоустройству по обеспечению прочим персоналом» (вахтёры/начальники смен) 80.10.12 «Услуги охраны» (частная охранная организация) 80.20.1 «Услуги систем обеспечения безопасности» (тревожная кнопка)
---------------	--------------------------------------	---

КТРУ, основанный на ОКПД 2 также содержит следующие позиции: 78.20.1, 80.10.1, 80.20.1, соответствующие вышеуказанным подгруппами ОКПД 2.

Как установлено при проведении анализа состояния конкуренции:

№ закупки в ЕИССЗ	Состав участников торгов	Конкуренция на торгах
0350100003318000014 от 27.06.2018	ООО «КОНТИНЕНТ» ООО «ПРЕМИУМ СЕРВИС» ООО «ТЕХНОСЕРВИС»	Имелась, победитель ООО «ТЕХНОСЕРВИС»
31807218223 28.11.2018	от ООО «ФОРТУНА»	Конкуренция отсутствовала, единственный участник
31807218247 28.11.2018	от ООО «ФОРТУНА»	Конкуренция отсутствовала, единственный участник
0350100003318000032	ООО «ФОРТУНА».	Конкуренция имелась.

от 21.12.2018	ООО «ПРЕМИУМ СЕРВИС»	однако Заказчиком нарушен порядок определения победителя
---------------	----------------------	--

Относительно последнего проведенного Университетом аукциона, при проведении которого в один лот были объединены охранные услуги и услуги прочего персонала, установлено следующее.

21.12.2018 в Единой информационной системе в сфере закупок (далее – ЕИССЗ) опубликовано извещение № 0350100003318000032 о проведении открытого аукциона в электронной форме, идентификационный код закупки (ИКЗ):

181532103374453210100101240308110000

Адрес в ЕИССЗ:

<http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ea44/view/common-info.html?regNumber=0350100003318000032>

Наименование закупки: оказание комплексных услуг на объектах университета. НМЦК по аукциону составляла 18 750 000 руб. 00 коп.

По результатам анализа конкуренции сделан вывод о наличии оснований для квалификации действий НовГУ по проведению Аукциона в качестве нарушения статьи 17 Закона о защите конкуренции.

В связи с тем, что в ходе анализа проведения Аукциона установлены признаки нарушения части 1 статьи 17, в том числе пункта 3 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции в действиях Университета, 19.04.2019 издан приказ № 51/2019, которым в отношении Университета возбуждено дело № 053/01/17-121/2019 о нарушении антимонопольного законодательства по следующим обстоятельствам.

К участию в деле в качестве заинтересованного лица было привлечено ООО «ФОРТУНА» - организация-исполнитель государственного контракта, заключенного по результатам Аукциона от 21.12.2018.

Рассмотрение дела откладывалось в связи с принятием заключения об обстоятельствах дела (определение об отложении дела № 053/01/17-121/2019 от 20.05.2019).

Лица, участвующие в деле, на рассмотрении дела не присутствовали, ходатайствовали о рассмотрении дела в их отсутствие (ходатайство ФГБОУ ВО «НовГУ им. Я. Мудрого» исх. от 13.05.19 № 01-20/2187, ходатайство ООО «ФОРТУНА» исх. № 11 от 30.04.2019).

В ходе рассмотрения дела Комиссией были установлены следующие

обстоятельства.

Управлением была запрошена у Университета аукционная документация по Аукциону, Заказчиком представлены запрошенные документы (исх. № 01-20/904 от 27.02.19)

Согласно условиям технического задания Заказчиком установлены следующие требования.

Табл. № 1.

Требования, установленные Заказчиком

Количество товара, объем работ/услуг. Оказание услуг по комплексному обслуживанию объектов НовГУ (услуги вахтера, начальника смены, охранника) на 43 рабочих местах, расположенных на 20 объектах. Всего задействовано не менее 146 человек. Комплексное обслуживание осуществляет не менее 114 человек, охрану - не менее 32.

Функциональные характеристики объекта закупки. Наличие у сотрудников действующих медицинских книжек при оказании услуг, пройденного обучения по охране труда, пожарной безопасности. Объем оказываемых услуг согласно приложению 1.

Обеспечение круглосуточного оказания услуг на рабочих местах.

Заключение Исполнителем договора и его оплата на весь срок с подразделением вневедомственной охраны войск национальной гвардии РФ, на предоставление охранных услуг на объектах НовГУ в режиме "тревожной кнопки".

Технические характеристики объекта закупки. Заключение Исполнителем договора с частной охранной организацией или подразделением вневедомственной охраны войск национальной гвардии РФ на предоставление услуг по обеспечению внутриобъектового и пропускного режимов, охраны объектов и имущества. Услуги осуществляются на 10 объектах НовГУ (не менее 24 охранников). В рамках договора предоставляются услуги мобильной группы быстрого реагирования с транспортным обеспечением и круглосуточным режимом работы (не менее 8 охранников), функционирующей исключительно для объектов НовГУ.

Вахтеры, начальники смен и охранники на объектах обязаны правильно эксплуатировать систему АПС,

<p>Качественные характеристики объекта закупки.</p>	<p>средства пожаротушения, индивидуальной защиты, средств режима "тревожной кнопки". Контроль за соблюдением внутриобъектового и пропускного режимов, следованием правилам внутреннего распорядка со стороны сотрудников, учащихся и посетителей, предупреждение конфликтных ситуаций. Обеспечение постоянного контроля со стороны Исполнителя за качеством и объемом предоставляемых услуг.</p>
<p>Эксплуатационные характеристики объекта закупки.</p>	<p>Наличие специальных средств индивидуальной защиты, ручных детекторов металла, электрических фонарей, средств мобильной связи - не менее 43 комплектов. Наличие переносной программируемой кнопки тревожной сигнализации вневедомственной охраны войск национальной гвардии РФ и мобильного комплекса видеонаблюдения для проведения рабочих, культурных и торжественных мероприятий с массовым пребыванием людей на объектах НовГУ.</p>
<p>Требования к отгрузке, доставке товара.</p>	<p>Услуги оказываются по месту расположения объектов. Перечень объектов - приложение 1.</p>
<p>Место выполнения работ, оказания услуг.</p>	

Перечень объектов включает в себя 20 объектов Университета, расположенных на территории городского округа Великий Новгород.

Таким образом, как следует из технического задания аукционной документации, предметом закупки, в формулировке Заказчика является оказание услуг по комплексному обслуживанию объектов НовГУ (услуги вахтера, начальника смены, охранника).

При этом, как установлено разделом «Технические характеристики объекта закупки» требуется заключение исполнителем договора с частной охранной организацией или подразделением вневедомственной охраны войск национальной гвардии РФ на предоставление услуг по обеспечению внутриобъектового и пропускного режимов, охраны объектов и имущества. Услуги осуществляются на 10 объектах НовГУ (не менее 24 охранников). В рамках договора предоставляются услуги мобильной группы быстрого реагирования с транспортным обеспечением и круглосуточным режимом работы (не менее 8 охранников), функционирующей исключительно для объектов НовГУ.

Обязанности работников (начальника смены, вахтера, охранника) на объектах Университета предусмотрены техническим заданием и прописаны отдельно для каждой из названной категорий работников.

В то же время, установлено следующее.

Согласно статье 1 Закона РФ от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об охранной деятельности), настоящим Законом частная детективная и охранная деятельность определяется как оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам имеющими специальное разрешение (лицензию), полученную в соответствии с настоящим Законом, организациями и индивидуальными предпринимателями в целях защиты законных прав и интересов своих клиентов.

Согласно статье 1.1 Закона, частная охранная организация (далее также - охранная организация) - организация, специально учрежденная для оказания охранных услуг, зарегистрированная в установленном законом порядке и имеющая лицензию на осуществление частной охранной деятельности.

Частный охранник - гражданин Российской Федерации, достигший восемнадцати лет, прошедший профессиональное обучение для работы в качестве частного охранника, сдавший квалификационный экзамен, получивший в установленном настоящим Законом порядке удостоверение частного охранника и работающий по трудовому договору с охранной организацией;

Таким образом, охранная деятельность – это деятельность, осуществляемая охранными организациями, специально учреждёнными для целей оказания именно данных и имеющими соответствующее разрешение (лицензию).

Иная деятельность, в том числе «комплексные услуги» по обслуживанию зданий, которые могут выполняться и иными организациями, под определение охранных организаций не подпадает.

В соответствии со ст. 3 Закона об охранной деятельности, в целях охраны разрешается предоставление 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 настоящей части;

(п. 2 в ред. Федерального закона от 22.12.2008 N 272-ФЗ)

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;

(п. 3 в ред. Федерального закона от 22.12.2008 N 272-ФЗ)

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 настоящей части;

(п. 6 введен Федеральным законом от 22.12.2008 N 272-ФЗ)

7) 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 третьей статьи 11 настоящего Закона.

В силу ст. 11 названного Закона, оказание вышеуказанных услуг, разрешается только организациям, специально учреждаемым для их выполнения и имеющим лицензию, выданную федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере частной охранной деятельности, или его территориальным органом.

При этом, согласно ст.15.1 Закона об охранной деятельности, частная охранная организация может быть создана только в форме общества с ограниченной ответственностью и не может осуществлять иную деятельность, кроме охранной. Уставный капитал частной охранной организации не может быть менее ста тысяч рублей.

Соответственно, частные охранные организации не наделены правом и имеют законодательный запрет на осуществление иной деятельности.

Учитывая, что в оказании услуг по комплексному обслуживанию объектов НовГУ (услуги вахтера, начальника смены, охранника) на 43 рабочих местах, расположенных на 20 объектах, всего задействовано не менее 146 человек. Комплексное обслуживание осуществляет не менее 114 человек, охрану - не менее 32.

Как следует из технического задания (приложение к докладной записке), на 10 из 20 объектов Заказчика не требуется наличия постов охраны (лицензированной), данные объекты находятся под контролем вахтёров/начальников смен.

Перечень же исключительно охранных услуг включает в себя 12 дневных постов охраны (с 08.00 до 20.00) по 1 охраннику; 1 группу быстрого

реагирования (круглосуточную) с транспортным обеспечением (2 охранника), предназначенных для охраны объектов Университета в г. Великий Новгород.

В данной связи Управлением были направлены запросы в охранные организации:

Общество с ограниченной ответственностью «Охранное предприятие «СТАФ-АЛЬЯНС ВН» (далее – ООО «ОП СТАФ-АЛЬЯНС ВН»)

Общество с ограниченной ответственностью «Охранное агентство «Ратибор» (далее – ООО ОА «РАТИБОР»)

Общество с ограниченной ответственностью ОХРАННОЕ ПРЕДПРИЯТИЕ «БОРС-БАЛТИКА» (далее – ООО ОП «БОРС-БАЛТИКА»)

Филиал по Новгородской области Федерального государственного унитарного предприятия «ОХРАНА» Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (далее – ФГУП «ОХРАНА» Росгвардии)

В Управление поступили ответы названных организаций.

Согласно ответу ООО «ОП СТАФ-АЛЬЯНС ВН» (исх. №26/19 от 07.03.19) по мнению данной организации, объединение при проведении торгов в один лот лицензируемой и не лицензируемой деятельности противоречит законодательству, при проведении торгов по отдельным лотам данная организация могла бы принять участие в торгах.

Согласно ответу ООО ОА «РАТИБОР» (исх. № 22 от 20.02.19) по мнению данной организации объединение лицензируемой охранной деятельности и не лицензируемых видов деятельности «комплексны услуги по обслуживанию объектов Университета» в один лот при проведении торгов приводит к уменьшению количества хозяйствующих субъектов-потенциальных участников торгов, охранная организация в соответствии с лицензией не имеет права осуществлять услуги охраны с использованием сторожей и вахтеров без привлечения сторонней организации. В случае, если закупка проводилась бы отдельно только на охранные услуги из числа поименованных в техническом задании данная организация могла стать потенциальным поставщиком соответствующих охранных услуг.

Согласно ответу ООО ОП «БОРС-БАЛТИКА» исх. № 246 от 17.04.2019, по мнению данной организации, объединение Заказчиком при проведении торгов в один лот не лицензируемых видов деятельности (услуги вахтера/начальников смен) и лицензируемых видов деятельности (услуги по обеспечению внутриобъектового и пропускного режимов, охраны объектов и имущества услуги мобильной группы быстрого реагирования) приводит к ограничению количества хозяйствующих субъектов – потенциальных участников, в частности к ограничению возможности участия в торгах частных охранных организаций. В случае проведения торгов на охранные услуги ООО ОП «БОРС-Балтика» принимало бы участие в данной закупке.

В связи с тем, что Заказчик в качестве предмета закупки указал «услуги комплексные», установив соответствующий КТРУ, данная организация в принципе не была осведомлена о проведении данной закупки, в связи с чем не смогла подать жалобу на положения аукционной документации в Новгородское УФАС России.

Филиал по Новгородской области ФГУП «ОХРАНА» РОСГВАРДИИ (исх. от 22.04.19 № 1419) сообщает, что охрана имущества физических и юридических лиц является для ФГУП «ОХРАНА» Росгвардии (и, соответственно для Филиала по Новгородской области) уставными видами деятельности. Оказание услуг по профессии сторож (вахтёр) ни Уставом предприятия, ни Положением о филиале не предусмотрено, штатные единицы по данной профессии в штатном расписании Филиала отсутствуют. При объединении Заказчиком в одном лоте лицензируемой охранной деятельности и услуг вахтёров Филиал был ограничен в возможности участия в данной закупки как поставщик охранных услуг; в то же время при проведении торгов на охранные услуги Филиал сможет стать участником торгов.

Также как сообщает Филиал, юридические лица, специально учреждённые для оказания охранных услуг, предъявляют к своим работникам квалификационные требования в соответствии с профессиональными стандартами, с последующей их оценкой и оплатой труда в соответствии с квалификацией. В то же время, профессия «сторож (вахтёр)» относится к первому квалификационному уровню, не требующему наличия специального разрешения (лицензии) и специальных профессиональных навыков, а также специальной профессиональной подготовки (переподготовки). Соответствующая должность может быть введена в штате любой организации в зависимости от наличия производственных нужд, тогда как организации, специализирующиеся на оказании охранных услуг, как правило имеют в штате только квалифицированный персонал, что является одним из условий получения лицензии на основании ст. 11.1 Закона об охранной деятельности. В данной связи, включение в один лот охранной деятельности и не лицензируемых видов работ (услуг) (услуги вахтёров/начальников смен) является, по мнению Филиала нарушением ст. 17 Закона о защите конкуренции, так как ограничивают возможность участия специализированных охранных организаций на участие в торгах.

Позиция лиц, участвующих в деле сводится к следующему.

Согласно пояснениям, представленным Университетом (исх. от 06.06.19 № 01-20/2130), объединение в предмете закупки лицензируемого и не лицензируемого видов деятельности обусловлено возможностью размещения по коду ОКПД 2 81.10.10.000 – услуги по обслуживанию помещений комплексные. В соответствии с ОКПД 2, как отмечает Университет, данная группировка включает: предоставление комплексных услуг по обслуживанию помещений, таких как общая уборка, техническое обслуживание, обеспечение охраны и безопасности, доставка почты, услуги службы приёма, услуги прачечных и т.д.

В пояснениях Университет также указывает, что лицензируемый (услуги охранных организаций) и не лицензируемый виды деятельности (услуги вахтёров, начальников смен) в закупке направлены на защиту противоправных посягательств, чрезвычайных обстоятельств, охрану объектов, имущества и лиц, направлены на достижение единой цели и максимального результата в обеспечении порядка и безопасности и соответственно технологически связаны между собой.

Университет в своих пояснениях ссылается на Обзор судебной практики, утвержденной Президиумом Верховного Суда РФ от 28.06.2017 (далее - Обзор судебной практики ВС РФ от 28.06.17), письмо Министерства Финансов РФ от 21.02.2018 № 24-02-03/11100, в соответствии с которыми, как отмечает Университет, если услуги, относящиеся к лицензируемому виду деятельности не являются самостоятельным объектом закупки, а составляют лишь некоторую его часть, требование о наличии у участника закупки собственной лицензии в сочетании с запретом на привлечение субподрядчиков будет свидетельствовать об ограничении конкуренции. Как отмечает Университет (без указания на соответствующий источник), по мнению ФАС России, в ситуации, когда для выполнения одной части работ участникам требуется лицензия, а для выполнения другой – нет, при этом участники закупки не вправе привлекать субподрядчиков и должны обладать собственными лицензиями, имеет место ограничение конкуренции. Университет полагает, что совместное выполнение лицензируемых и не лицензируемых услуг возможно в том случае, когда не требуется предоставление лицензии и существует возможность привлечения субподрядчика, имеющего соответствующую лицензию, именно при соблюдении данных условий и размещена документация о рассматриваемой закупке, таким образом, по мнению Университета, конкуренция не ограничивается.

ООО «ФОРТУНА» пояснений не представлено.

Комиссия отклоняет приведенные Университетом возражения, указывающие на отсутствие ограничения конкуренции при проведении Аукциона по следующим основаниям.

Правовые позиции и письма, на которые ссылается Университет связаны с объединением в один лот технологически и иным образом не связанных товаров (работ, услуг), запрет на которое установлен частью 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

В приведённых Университетом примерах, речь идёт о технологически связанных товарах, обращающихся на одном рынке.

При этом, необходимо отметить следующее.

Согласно абз. 3 пункта 3 Обзора судебной практики ВС РФ от 28.06.17, арбитражный суд, признавая незаконным решение антимонопольного органа, исходил из того, что в силу пункта 1 части 1 статьи 33 Закона о контрактной системе допускается объединение товаров (работ, услуг) в один лот, если это

не приводит к ограничению числа участников закупки. Таким образом, в данном случае в Обзоре судебной практики речь идёт лишь о тех случаях, когда объединение в один лот не приводит к ограничению количества участников.

В рассматриваемой же ситуации, из анализа конкуренции на торгах и опроса охранных организаций следует, что конкуренция имелась и в торгах на оказание услуг вахтёров, и в торгах на услуги вахтёров с охранными услугами; однако Управлением достоверно установлен перечень охранных организаций, которые не смогли принять участие в Аукционе.

Из представленной НовГУ копии письма Минобрнауки от 14.09.2018 № МН-348/МБ следует, что привлечение к обеспечению безопасности образовательных организаций частных охранных организаций является обязательным требованием, предусмотренным постановлением Правительства Российской Федерации от 07.10.2017 № 1235 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства образования и науки Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)» (далее – Постановление № 1235).

Вышеуказанное требование закреплено пунктом 23 Постановления № 1235, согласно которому в отношении объектов (территорий) второй категории опасности дополнительно к мероприятиям, предусмотренным пунктом 22 настоящих требований, осуществляются следующие мероприятия:

а) обеспечение охраны объектов (территорий) сотрудниками частных охранных организаций или подразделениями ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на создание ведомственной охраны.

Согласно пункту 4 статьи 4 Закона о защите конкуренции, товарный рынок - сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров (далее - определенный товар), в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами.

Вышеуказанное подтверждает наличие обособленного товарного рынка: в данном случае потребитель (Университет) не может, в силу императивно предписываемых требований, заменить услуги частных охранных организаций (включая услуги ведомственной охраны) какими-либо иными услугами.

В соответствии с абз. 4 пункта 3 Обзора судебной практики ВС РФ от 28.06.17, неправомерны действия заказчика по объединению в один лот товаров (работ, услуг), которые обращаются на разных товарных рынках, на каждом из которых имеется круг потенциальных участников торгов, готовых выполнить

эти работы.

Такой правовой подход в наибольшей степени является сопоставимым с рассматриваемой ситуацией проведения Аукциона. Так, в рассматриваемой ситуации товарный рынок охранных услуг в силу его особого законодательного регулирования, является обособленным товарным рынком.

Услуги охранников в силу ряда положений Закона не тождественны услугам, оказываемых прочим персоналом. При этом, Управлением достоверно установлены как минимум 4 хозяйствующих субъекта, которые могли стать потенциальными поставщиками охранных услуг, в случае проведения Университетом закупки на охранные услуги.

Действия же заказчика и положения аукционной документации незаконно ограничивают количество лиц, которые могут оказать соответствующие услуги, лишают охранные организации права участвовать в торгах на оказание охранных услуг. Такие действия не согласуются с комплексными целями и принципами правового регулирования размещения заказов и антимонопольного регулирования (часть 1 статьи 1, ст. 8 Закона о контрактной системе и часть 2 статьи 1 Закона № 135-ФЗ). Данная позиция подтверждается арбитражной практикой Арбитражного суда Северо-западного округа по делу № А21-9543/2011.

Формирование лотов не должно входить в противоречие с общими принципами антимонопольного регулирования, должно обеспечивать соблюдение гарантий потенциальных участников торгов по реализации их права на участие в торгах. Такая позиция согласуется с арбитражной практикой Арбитражного суда Северо-западного округа по делу № А26-3382/2013.

Согласно абз. 4 ст. 12 Закона об охранной деятельности, заключение охранными организациями договоров с клиентами на оказание охранных услуг осуществляется в соответствии с положениями статьи 9 настоящего Закона, при этом к договору прилагаются копии заверенных заказчиком документов, подтверждающих его право владения или пользования имуществом, подлежащим охране, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Системный и буквальный анализ статей 9, 12 Закона об охранной деятельности позволяет прийти к выводу о том, что исполнитель по договору на оказание охранных услуг обязан оказать услуги лично. Данная позиция носит императивный характер по следующим причинам. Статья 780 ГК РФ предписывает исполнителю личное оказание услуг, хотя и с оговоркой «если иное не предусмотрено договором возмездного оказания услуг». Однако, специальные нормы Закона об охранной деятельности исключают указанную оговорку, учитывая характер оказываемых услуг, предъявляемые требования к исполнителю и обязывая исполнителя заключить с каждым из своих клиентов письменный договор. Наличие письменного договора с каждым клиентом исключает присутствие третьих лиц в непосредственном исполнении обязательств. Указанная правовая позиция подтверждается арбитражной

практикой, в частности постановлением Третьего арбитражного апелляционного суда от 01.07.2015 по Делу № А33-4284/2015

Университет, имея объективную потребность в получении охранных услуг на ряде своих объектов, должен выступать, по смыслу Закона об охранной деятельности, Заказчиком (Клиентом) и получать эти услуги непосредственно от охранной организации, а не от иных организаций, выступающих в роли посредников.

При этом, согласно пункту 7 Обзора судебной практики ВС РФ от 28.06.17, если выполнение работ, оказание услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности, является самостоятельным объектом закупки, заказчик устанавливает требования к участникам закупки о наличии у них лицензии на такой вид деятельности.

Лица, осуществляющие поставку товара, выполнение работы, оказание услуги по государственному (муниципальному) контракту, должны соответствовать обязательным требованиям, установленным законодательством Российской Федерации (пункт 1 части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе). В силу статьи 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», статьи 11.2 Закона РФ от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об охранной деятельности) частная охранная деятельность является лицензируемым видом деятельности.

Учитывая вышеизложенную позицию из Обзора судебной практики ВС РФ от 28.06.17, проведение торгов именно на охранные услуги для нужд Университета и установление требований о наличии лицензии на оказание охранных услуг для участников таких торгов является законным и обоснованным.

Необходимо отметить, что в силу Закона об охранной деятельности данный механизм организации «комплексных» услуг является недопустимым и по следующим основаниям.

Как следует из материалов дела, у Университета отсутствует договор с охранной организацией. Охранные услуги оказывает ООО ЧОО «ВЕРТИКАЛЬ» для ООО «ФОРТУНА».

В силу части 4 ст. 12 Закона об охранной деятельности к договору, заключенному охранными организациями с клиентами на оказание охранных услуг, прилагаются копии заверенных заказчиком документов, подтверждающих его право владения или пользования имуществом, подлежащим охране, в соответствии с законодательством Российской Федерации. Такие документы не могут наличествовать у исполнителя «комплексных» работ, поскольку ни права пользования, ни права владения на имущество ФГБОУ ВО «НОВГУ им. Я. Мудрого» исполнитель государственного контракта на «комплексное обслуживание» не получает.

Нарушения ч. 4 ст. 12 Закона об охранной деятельности при подобной схеме

взаимодействия подтверждаются представленными в Управление ООО «ФОРТУНА» (исх. № 10 от 30.04.19) копиями договоров между ООО «ФОРТУНА» и ООО ЧОО «ВЕРТИКАЛЬ» (договоры на оказание охранных услуг № 7/1-19 от 30.01.19, № 8/1-19 от 15.03.19, № 9/1-19 от 16.04.19), которые не содержат требуемых вышеуказанной нормой приложений.

Помимо изложенного, необходимо отметить следующее.

Согласно положениям, ч. 3 ст. 24 Закона о контрактной системе, под конкурсом понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта.

Критерии оценки заявок (определения лучших условий) установлены Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1085 (ред. от 14.11.2016) «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд, помимо стоимостных критериев могут быть применены также и нестоимостные критерии, в частности:

-показателями нестоимостного критерия оценки «качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупок» в том числе могут быть:

а) качество товаров (качество работ, качество услуг);

- показателями нестоимостного критерия оценки "квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, принадлежащих им на праве собственности или на ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации" могут быть:

а) квалификация трудовых ресурсов (руководителей и ключевых специалистов), предлагаемых для выполнения работ, оказания услуг;

б) опыт участника по успешной поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема;

в) обеспеченность участника закупки материально-техническими ресурсами в части наличия у участника закупки собственных или арендованных производственных мощностей, технологического оборудования, необходимых для выполнения работ, оказания услуг;

г) обеспеченность участника закупки трудовыми ресурсами;

д) деловая репутация участника закупки.

Таким образом, при закупке товаров, работ (услуг) при проведении конкурса

Заказчиком для оценки могут применяться не только стоимостные критерии, но и нестоимостные (качество, квалификация трудовых ресурсов, опыт участника, обеспеченность материально-техническими ресурсами), способные иметь значение для наилучшего удовлетворения потребностям Заказчика.

При этом, согласно сведениям, из ЕГРЮЛ относительно ООО ЧОО «ВЕРТИКАЛЬ» (ОГРН 1185321006232, ИНН 5321197252), данная организация зарегистрирована в качестве юридического лица 02.11.2018, лицензия на частную охранную деятельность данным юридическим лицом получена лишь 24.12.2018. То есть, на момент проведения и подведения итогов аукциона данная организация могла действовать на рынке охранных услуг не более 1 месяца. Учредителем с долей 50% в вышеуказанной охранной организации является физическое лицо – единственный учредитель и генеральный директор ООО «ФОРТУНА». ООО «ФОРТУНА» и вышеуказанное физическое лицо составляют одну группу лиц в силу положений п. 1 и 2 части 1 статьи 9 Закона о защите конкуренции.

Согласно ст. 4 Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», аффилированные лица - физические и юридические лица, способные оказывать влияние на деятельность юридических и (или) физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Аффилированными лицами физического лица являются, в частности, юридические лица, в котором данное физическое лицо имеет право распоряжаться более чем 20 процентами общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции либо составляющие уставный или складочный капитал вклады, доли данного юридического лица.

Таким образом, и исполнитель комплексных услуг, и охранная организация, аффилированы с одним физическим лицом.

Именно действия заказчика по непроведению самостоятельных торгов на охранные услуги позволили не имеющей опыта выполнения сопоставимых работ охранной организации, аффилированной с руководителем исполнителя контракта на «комплексные услуги», вне ценовой либо иной конкуренции (по опыту, квалификации, обеспеченности требуемыми ресурсами) стать поставщиком соответствующих товаров (работ, услуг).

При таких обстоятельствах выбор охранной организации для требующих охраны объектов Университета был поставлен в зависимость от выбора исполнителя «комплексных услуг», а не от оценки по объективным стоимостным и не стоимостным критериям, возможность применения которых установлена Законом о контрактной системе. Выбор исполнителем по «комплексным услугам» контрагента – охранной организации может являться субъективным, обусловленным, в том числе, аффилированностью либо иными субъективными факторами; объективная оценка возможна лишь в случае проведения конкурентных торгов.

Указанное подтверждается правовой позицией, сформулированной в Постановлении Президиума ВАС РФ от 29.11.2011 N 8799/11 по делу N А66-

7056/2010, согласно которой в тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

При этом, на территории г. Великий Новгород имеется конкурентная среда в сфере охранных услуг, что подтверждено полученными Управлением ответами участников рынка.

Тот факт, что услуги вахтёров и охранные услуги являются не взаимозаменяемыми, подтверждает и содержание аукционной документации, требующей от исполнителя «комплексных» услуг, заключить договор со специализированной охранной организацией, ввиду объективного наличия таковых потребностей именно на услуги лицензированной охранной организации, то есть на охрану в том смысле, который придается данному термину положениями Закона об охранной деятельности, указанное обстоятельство установлено достоверно и Университетом не оспаривается.

Согласно части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, при проведении торгов, запроса котировок цен на товары (далее - запрос котировок), запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

При таких обстоятельствах, в действиях Заказчика Комиссией по рассмотрению дела усматривается нарушение части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции действия Заказчика, объединившего в один лот при проведении Аукциона охранные услуги и услуги прочего персонала.

Помимо изложенного, в действиях НовГУ Комиссией по рассмотрению дела усматриваются признаки нарушения пункта 3 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Согласно ч. 4 ст. 24 Закона о контрактной системе, под аукционом понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта.

Управлением направлен запрос на электронную торговую площадку (далее – ЭТП), на которой проходил Аукцион – АО «Росэлторг».

ЭТП представлена информация о проведении Аукциона, в том числе и файлы заявок участников аукциона (исх. № 784-Д/19 от 18.02.19).

Согласно протоколу рассмотрения первых частей заявок от 11.01.2019 на участие в Аукционе было подано 2 заявки. Согласно информации электронной торговой площадки, в ходе проведения Аукциона, ценовые предложения

вносили оба участника. Минимальное ценовое предложение было внесено ООО «Премииум Сервис», Общество предложило цену 18 093 750 руб. 00 коп.

Место	Наименование участника	Дата и время подачи	Сумма предложения	Снижение, %
1	ООО «ПРЕМИУМ СЕРВИС»	14.01.2019 11:28:28 (GMT +3)	18 093 750.00	3,5%
2	ООО «ФОРТУНА»	14.01.2019 11:28:04 (GMT +3)	18 187 500.00	3%

Согласно части 4 статьи 68 Закона о контрактной системе, электронный аукцион проводится путем снижения начальной (максимальной) цены контракта, указанной в извещении о проведении такого аукциона, в порядке, установленном настоящей статьей.

В соответствии с частью 10 статьи 69 Закона о контрактной системе, участник электронного аукциона, который предложил наиболее низкую цену контракта, и заявка на участие в таком аукционе которого соответствует требованиям, установленным документацией о нем, признается победителем такого аукциона.

Таким образом, в случае соответствия второй части заявки победителем должно было быть признано ООО «ПРЕМИУМ СЕРВИС».

Однако, согласно протоколу рассмотрения вторых частей заявок, на участие в Аукционе было подано 2 заявки, решением Комиссии заказчика заявка ООО «Премииум Сервис» была признана несоответствующей требованиям аукционной документации. При этом, заявка ООО «Премииум Сервис» признана несоответствующей требованиям аукционной документации по причине непредставления документов и информации, предусмотренных подпунктом 2 части 11 ст. 24.1 Закона о контрактной системе, и пп. 6 п. 4 Аукционной документации.

Согласно п 2 части 11 ст. 24.1 Закона о контрактной системе, оператор электронной площадки, в том числе путем информационного взаимодействия с государственными информационными системами, в соответствии с требованиями, установленными частью 2 настоящей статьи, обеспечивает предоставление заказчику в сроки и случаях, установленных настоящим Федеральным законом, в том числе следующей информации:

- фамилия, имя, отчество (при наличии) и должность лица, имеющего право без доверенности действовать от имени юридического лица, а также паспортные данные такого лица или данные иных документов, удостоверяющих личность в соответствии с законодательством Российской Федерации, и идентификационный номер налогоплательщика (при его наличии);

Согласно подпункту 6 пункта 4 «Рассмотрение вторых частей заявок» Аукционной документации заявка на участие в электронном аукционе признается не соответствующей требованиям, установленным документацией о таком аукционе, в случае непредставления в том числе следующих документов и информации:

- фамилия, имя, отчество (при наличии) и должность лица, имеющего право без доверенности действовать от имени юридического лица, а также паспортные данные такого лица или данные иных документов, удостоверяющих личность в соответствии с законодательством Российской Федерации, и идентификационный номер налогоплательщика (при его наличии).

Таким образом, как следует из Протокола рассмотрения вторых частей заявок, заявка ООО «Премиум Сервис» была отклонена по причине отсутствия во второй части заявки информации о ФИО и должности лица, имеющего право без доверенности действовать от имени юридического лица, а также паспортных данных данного лица.

Учитывая организационно-правовую форму ООО «Премиум Сервис», правовое положение данной организации определяется Федеральным законом от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (далее – Закон об ООО).

Согласно части 1 статьи 40 Закона об ООО, единоличный исполнительный орган общества (генеральный директор, президент и другие) избирается общим собранием участников общества на срок, определенный уставом общества, если уставом общества решение этих вопросов не отнесено к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) общества. Единоличный исполнительный орган общества может быть избран также не из числа его участников. В соответствии с частью 3 вышеуказанной статьи, единоличный исполнительный орган общества:

- 1) без доверенности действует от имени общества, в том числе представляет его интересы и совершает сделки;
- 2) выдает доверенности на право представительства от имени общества, в том числе доверенности с правом передоверия;
- 3) издает приказы о назначении на должности работников общества, об их переводе и увольнении, применяет меры поощрения и налагает дисциплинарные взыскания;
- 4) осуществляет иные полномочия, не отнесенные настоящим Федеральным законом или уставом общества к компетенции общего собрания участников общества, совета директоров (наблюдательного совета) общества и коллегиального исполнительного органа общества.

При этом, информация о паспортных данных физического лица-единоличного исполнительного органа Общества фактически наличествовала в составе 2

части заявки ООО «Премиум Сервис» (Решение № 10 об одобрении крупной сделки), где указаны серия и номер паспорта данного лица, кем выдан документ, дата выдачи документа, а также имеется указание на то, что данное лицо является директором (лицом, осуществляющим функции единоличного исполнительного органа) ООО «Премиум Сервис».

При таких обстоятельствах отклонение по данному основанию заявки ООО «Премиум Сервис» представляется необоснованным.

Согласно информационному письму Минфина России от 28.09.2018 N 24-05-08/69766 «О направлении оператором электронной площадки заказчику информации и документов, аккредитованных до 1 января 2019 года на электронной площадке участников закупок, включенных в реестр, предусмотренный статьей 62 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Информационное письмо от 29.09.2018), статьями 61 и 62 Закона о контрактной системе не предусмотрено ни представление участником закупки для получения аккредитации на электронной площадке, ни включение оператором электронной площадки в реестр, предусмотренный статьей 62 Закона о контрактной системе, отдельных информации и документов, указанных в части 11 статьи 24.1 Закона о контрактной системе, в том числе, поименованных в пункте 2 части 11 статьи 24.1 Закона о контрактной системе паспортных данных лица, имеющего право действовать от имени юридического лица без доверенности. На основании изложенного, учитывая положения частей 49, 50 статьи 112 Закона о контрактной системе:

1) оператор электронной площадки с 1 июля 2018 г. по 31 декабря 2019 г. в случаях, установленных Законом о контрактной системе для направления информации и документов, предусмотренных частью 11 статьи 24.1 Закона о контрактной системе, в отношении участников закупок, аккредитованных до 1 января 2019 года на электронной площадке, информация и документы которых включены в реестр, предусмотренный статьей 62 Закона о контрактной системе, направляет заказчику информацию и документы таких участников, включенные в реестр, предусмотренный статьей 62 Закона о контрактной системе;

2) комиссия заказчика по осуществлению закупок в случаях, установленных Законом о контрактной системе для рассмотрения информации и документов, предусмотренных частью 11 статьи 24.1 Закона о контрактной системе, рассматривает направленные оператором электронной площадки информацию и документы таких участников, включенные в реестр, предусмотренный статьей 62 Закона о контрактной системе.

ООО «Премиум Сервис», согласно информации, представленной АО «Росэлторг», прошло аккредитацию 30.01.2017, то есть до 31.01.2019.

Учитывая изложенную позицию, заявка ООО «Премиум Сервис» подлежала к рассмотрению в случае, установленном для рассмотрения информации и

документов, предусмотренных ч. 11 ст. 24.1 Закона о контрактной системе в части документов, включенных в реестр участников аукциона, получивших аккредитацию на электронной площадке (реестр, предусмотренный статьей 62 Закона о контрактной системе), в состав которых паспортные данные лица, имеющего право действовать без доверенности, не входят.

Согласно информации, представленной АО «Росэлторг» (исх. от 07.06.2019 № 3648-Д/19), электронной торговой площадкой в адрес Заказчика направлялись документы Общества, включенные в реестр участников аукциона, получивших аккредитацию на электронной площадке (аккредитационные документы).

При этом, информация о паспортных данных директора Общества находилась и в аккредитационных документах ООО «Премиум Сервис» (Решение единственного участника о назначении директора Общества). Учитывая изложенное, надлежит констатировать, что Заказчику была представлена соответствующая информация.

Иных оснований для отклонения заявки ООО «Премиум Сервис» протокол рассмотрения вторых частей заявок на участие в Аукционе не содержит.

Таким образом, заявка ООО «Премиум Сервис» была отклонена Комиссией Заказчика необоснованно.

Необоснованное отклонение заявки ООО «Премиум Сервис» послужило основанием для определения победителем ООО «ФОРТУНА», предложившего большую цену, что является нарушением порядка определения победителя Аукциона.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, при проведении торгов, запроса котировок цен на товары (далее - запрос котировок), запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе нарушение порядка определения победителя или победителей торгов, запроса котировок, запроса предложений.

На основании вышеизложенного, 20.05.2019 Комиссией было принято заключение об обстоятельствах дела № 053/01/17-121/2019 (далее – Заключение об обстоятельствах дела). Согласно выводам заключения, Комиссия полагает необходимым квалифицировать действия Университета как нарушение части 1 статьи 17, в том числе пункта 3 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, Комиссия считает необходимым отметить следующее.

В части 3 Технического задания по Аукциону № 0350100003318000032 от 21.12.2018 Заказчиком установлены условия, согласно которым от Исполнителя требовалось заключить договор с частной охранной организацией или с подразделением вневедомственной охраны войск национальной гвардии РФ на предоставление услуг по обеспечению внутриобъектового и пропускного

режимов, охраны объектов и имущества.

В то же время, оказание охранных услуг в Российской Федерации регулируется Законом об охранный деятельности, Федеральным законом от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране» (далее - Закон о государственной охране), Федеральным законом от 14.04.1999 N 77-ФЗ «О ведомственной охране» (далее - Закон о ведомственной охране).

Организационно-правовые основы создания и деятельности ведомственной охраны установлены Законом о ведомственной охране.

В статье 1 Закона о ведомственной охране установлено, что под ведомственной охраной понимается 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.

Из положений статьи 8 Закона о ведомственной охране следует, что ведомственная охрана осуществляет защиту охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и (или) находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов.

Защита охраняемых объектов иных форм собственности, находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов, осуществляется в соответствии с заключенными договорами.

Действующая редакция статьи 8 Закона о ведомственной охране не ограничивает, а напротив, прямо указывает на допустимость службам ведомственной охраны осуществлять охрану объектов государственной собственности, не находящихся в сфере ведения учредителей службы.

Таким образом, нормы Закона о ведомственной охране позволяют сделать вывод о том, что организации ведомственной охраны не ограничены в объектах охраны исключительно теми объектами, которые находятся в ведении создавших эти организации государственных органов, в связи с чем участие в закупке на охрану объектов, являющихся государственной собственностью и находящихся в ведении иных государственных органов, вправе принимать любые заинтересованные лица, соответствующие требованиям к участникам закупки, независимо от ведомственной принадлежности объектов.

Вышеуказанная правовая позиция обозначена в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 07.06.2019 N 307-КГ18-26407 по делу № А56-1296/2018.

При таких обстоятельствах, следует считать необоснованным ограничением права выбора контрагента установленные Университетом в части 3 Технического задания по Аукциону № 0350100003318000032 от 21.12.2018 условия,

согласно которым требовалось заключение Исполнителем договора с частной охранной организацией или с подразделением вневедомственной охраны войск национальной гвардии РФ.

Вышеуказанная правовая позиция Верховного Суда РФ указывает на допустимость исполнения работ по охране объектов, независимо от ведомственной принадлежности объектов, также и учреждениями ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти, которые в качестве допустимых контрагентов Университетом в части 3 Технического задания поименованы не были.

После принятия Заключения об обстоятельствах дела, лицами, участвующими в деле, каких-либо возражений на Заключение об обстоятельствах дела не представлено. Лица, участвующие в деле, повторно ходатайствовали о рассмотрении дела в их отсутствие.

Кроме того, после принятия заключения об обстоятельствах дела Университетом проведены торги на оказание охранных услуг на период с 01.01.2019 по 31.12.2019 (2-е полугодие 2019 года). Управлением проведен краткий обзор состояния конкуренции на вышеуказанных торгах.

Закупка проводилась путем открытого аукциона в электронной форме, извещение о проведении, которого № 0350100003319000011 было опубликовано в ЕИССЗ 07.05.2019 (далее – Аукцион от 07.05.2019).

Согласно пункту 2.1 проекта договора, планируемого к заключению по результатам Аукциона от 07.05.2019, срок оказания услуг с 01.07.2019 по 31.12.2019.

Временной интервал исследования период с 07.05.2019 по 31.12.2019.

Согласно информации, опубликованной Заказчиком в ЕИССЗ, код позиции относительно предмета закупки по КТРУ 80.10.12.000 «Услуги охраны». Указанному коду соответствует код ОКПД2 - 80.10.12.000 «Услуги охраны». Предмет торгов – охранные услуги. Заказчиком были установлены требования к наличию лицензии на осуществление охранной деятельности (раздел 22 Информационной карты Аукциона от 07.05.2019).

Начальная (максимальная) цена по Аукциону от 07.05.2019 составила 19 880 000 руб. 00 коп.

Как установлено при проведении анализа состояния конкуренции до участия в аукционе было допущено и фактически приняли участие в торгах следующие организации:

- ООО «Частная охранная организация «ВЕРТИКАЛЬ» - 13 740 000,00;
- ООО «Частная охранная организация «БОРС-БАЛТИКА» - 13 844 024,00.

На Аукционе от 07.05.2019 имелась конкуренция, снижение начальной

(максимальной цены) составило 30,88 %.

Таким образом, выводы Комиссии об ограничении конкуренции в Аукционе от 21.12.2018 подтверждаются обстоятельствами проведенного Университетом Аукциона от 07.05.2019 на оказание охранных с указанием ОКПД 2 80.10.12.000 «услуги охраны» и установлением требований о наличии лицензии на осуществление охранной деятельности, на котором в конкурентной борьбе между двумя частными охранными организациями стоимость предмета торгов была снижена более, чем на 30 % (свыше 6 млн. руб.).

По
результатам
проведения
Аукциона
от
21.12.2018,
прошедшего
с
нарушениями
требований
Закона
о
защите
конкуренции,
заключен
государственный
контракт
№
28/АЭ
(У)18
от
29.01.2019
с
ООО
«ФОРТУНА».
Срок
исполнения
вышеуказанного
государственного
контракта
истекает
30.06.2019,
таким
образом,
контракт
на
дату
вынесения

решения
Комиссией
исполнен
практически
в
полном
объёме.
Учитывая
вышеизложенное,
а
также,
учитывая,
что
в
настоящее
время
Университетом
проведены
торги
именно
на
охранные
услуги,
и,
следовательно,
Заказчик,
по
существу
согласился
с
позицией
антимонопольного
органа,
при
этом
на
проведенных
торгах
имелась
конкуренция
между
охранными
организациями,
оснований
для
выдачи
предписания

не
имеется.

В действиях Заказчика, объединившего в один лот при проведении Аукциона от 21.12.2018 охранные услуги и услуги прочего персонала, а также нарушившего процедуру определения победителя, неправомерно отклонив заявку сделавшего лучшее ценовое предложение ООО «Премиум Сервис», Комиссией по рассмотрению дела установлено нарушение части 1 статьи 17, в том числе пункта 3 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Оснований для прекращения дела, предусмотренных ст. 48 Закона о защите конкуренции, не установлено.

Руководствуясь
статьей
23,
частью
1
статьи
39,
частями
1
–
4
статьи
41,
частью
1
статьи
49
Федерального
закона
от
26.07.2006
№
135-
ФЗ
«О
защите
конкуренции»,
Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «НОВГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ

УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ ЯРОСЛАВА МУДРОГО» (ИНН 5321033744, ОГРН 1025300780075) нарушившим часть 1 статьи 17, в том числе пункт 3 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Основания для выдачи предписания отсутствуют.

3. Передать материалы дела должностному лицу Новгородского УФАС России для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Председатель Комиссии: <...>

Члены Комиссии: <...>

<...>

Решение может быть обжаловано в течении трёх месяцев со дня его принятия

Дата изготовления решения в полном объеме считается датой его принятия.

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