



МИНИСТЕРСТВО ТРАНСПОРТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
УНИТАРНОЕ ПРЕДПРИЯТИЕ
«УПРАВЛЕНИЕ ВЕДОМСТВЕННОЙ
ОХРАНЫ МИНИСТЕРСТВА
ТРАНСПОРТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(ФГУП «УВО МИНТРАНСА РОССИИ»)

Управление
Федеральной антимонопольной
службы по г. Москве

Мясницкий пр-д, 4, стр.1, Москва,
107078

СЕВЕРО - КАВКАЗСКИЙ ФИЛИАЛ

Пермская ул., д. 45,
Ростов-на-Дону, 344012
тел./ факс 234-74-00
E-mail: sk-sekretar@uvomintrans.ru

Копия: Государственная компания
«Российские автомобильные дороги»
127006, г Москва, б-р Страстной, дом 9

«05» декабря 2018 г. № П-04/2297

ЖАЛОБА

на действия заказчика при проведении открытого одноэтапного конкурса в электронной форме 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) (торги для субъектов малого и среднего предпринимательства)
извещение № 31807091501

Наименование, место нахождения, почтовый адрес и контактный телефон Заказчика, действия которого обжалуются:

Наименование: Государственная компания «Российские автомобильные дороги» (далее - Заказчик).

Почтовый адрес и место нахождения: 127006, г Москва, б-р Страстной, дом 9

Контактное лицо: Беззубик Алексей Владимирович.

Телефон: +7 (495) 727-11-95 (доб. 5910).

Электронная почта: avtodorzakupki@gmail.com.

Наименование, место нахождения, почтовый адрес, контактное лицо и контактный телефон Заявителя:

Наименование: Федеральное государственное унитарное предприятие «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» (краткое наименование – ФГУП «УВО Минтранса России») Место нахождения филиала: 344012, г. Ростов-на-Дону, ул. Пермская, 45; Телефон / факс: (863) 234-95-42 Электронная почта: grigoryanmg@uvomintrans.ru

Указание на размещенный заказ:

Способ размещения заказа: Открытый одноэтапный конкурс в электронной форме

Номер извещения: 31807091501

Наименование открытого одноэтапного конкурса в электронной форме: Открытый Одноэтапный Конкурс в Электронной Форме 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)

Дата размещения извещения: 31.10.2018 г.

Дата и время окончания подачи заявок: 05.12.2018 14:30 (время московское).

Место и дата рассмотрения заявок: г. Москва, Страстной бульвар, д. 9, 2 этаж, кабинет 2/11, 13.12.2018.

Место и дата подведения итогов: г. Москва, Страстной бульвар, д. 9, 2 этаж, кабинет 2/11, 20.12.2018.

Доводы жалобы:

1. 31.10.2018 года Государственная компания «Российские автомобильные дороги» (далее - Заказчик) на сайте 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.

Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" (далее - Закон о закупках) устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг юридическими лицами, указанными в [части 2 статьи 1](#) Закона о закупках.

В соответствии с [пунктом 1 части 1 статьи 18.1](#) Закона о защите конкуренции по правилам настоящей [статьи](#) антимонопольный орган

рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов либо в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с [Законом](#) о закупках.

При этом в соответствии с [частью 17 статьи 18.1](#) Закона о защите конкуренции при рассмотрении жалобы по существу комиссия антимонопольного органа рассматривает обжалуемые акты и (или) действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей.

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

Закупочная деятельность Заказчика на момент проведения обжалуемой закупки регламентируется Порядком закупочной деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги», утвержденном решением наблюдательного совета Государственной компании «Российские автомобильные дороги» (протокол № 38 от 13 августа 2012 г., с изменениями, оформленными протоколом № 41 от 03 октября 2012 г., протоколом № 47 от 15 апреля 2013 г., протоколом № 56 от 23 декабря 2013 г., протоколом № 64 от 14 августа 2014 г., протоколом № 66 от 02 сентября 2014 г., протоколом № 67 от 13 октября 2014 г., протоколом № 70 от 03 декабря 2014 г., протоколом № 79 от 15 июля 2015 г., протоколом № 81 от 21 августа 2015 г., протоколом № 84 от 30 ноября 2015 г., протоколом № 91 от 15 июля 2016 г., протоколом № 95 от 27 октября 2016 г.) (далее – Порядок закупочной деятельности).

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

Статья 1.2. Порядка закупочной деятельности определена правовая основа осуществления Закупок: «1. При осуществлении Закупки в соответствии с настоящим Порядком Государственная Компания руководствуется Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской

Федерации, положениями настоящего Порядка, а также принятых в соответствии с ним документов.»

Предметом закупки является - защита 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.

Классификация по ОКПД2 установлена - 80.10.12 «Услуги охраны».

Классификация по ОКВЭД2 установлена - 80.10 «Деятельность частных охранных служб».

При этом, при проведении закупки Заказчиком не учитываются следующие требования нормативно-правовых актов, в нарушение которых осуществляется указанная закупка:

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

Таким образом, в случае осуществления отбора исполнителя по контракту на оказание услуг охраны объектов транспортной инфраструктуры федерального значения (п.15 Перечня), включенного в перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, с применением способов закупки, указанных в [Законе](#) о контрактной системе, участником закупки не может быть, а, следовательно, контракт не может быть заключен с лицом, осуществляющим частную охранную деятельность.

Необходимо также принимать во внимание, что согласно положениям [статьи 1](#) Федерального закона от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране» (далее - Закон о ведомственной охране) ведомственная охрана - совокупность создаваемых имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными государственными органами и организациями органов управления, сил и средств, предназначенных для **защиты охраняемых объектов от противоправных посягательств**. К охраняемым ведомственной охраной объектам относятся здания, строения, сооружения, прилегающие к ним территории и акватории, транспортные средства, а также грузы, в том числе при их транспортировке, денежные средства и иное имущество, подлежащие защите от противоправных посягательств.

В соответствии со [статьей 8](#) Закона о ведомственной охране - ведомственная охрана осуществляет в том числе защиту охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и (или) находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов.

[Статьей 8](#) Закона о ведомственной охране предусмотрено определение специального перечня охраняемых объектов, в отношении которых может осуществлять защиту ведомственная охрана.

Такой перечень обеспечивает принцип ведомственной принадлежности охраняемых объектов, определяется имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными государственными органами и

организациями и утвержден в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Приказом от 03.08.2016 № 222 Министерством транспорта Российской Федерации утвержден Перечень охраняемых объектов подразделениями ФГУП «УВО Минтранса России» (далее – Перечень), и зарегистрирован в Минюсте России 29.08.2016.

При этом, объекты, выставленные в закупочной документации включены в Перечень за следующими номерами:

№ пп	Наименование ОТИ	Номер объекта по Перечню
1	<i>Мост через р. Северский Донец км 930+788 (левый) а/д М-4 «Дон» от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска</i>	334
	<i>Мост через р. Северский Донец км 930+788 (правый) а/д М-4 «Дон» от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска</i>	335
2	<i>Мост через р. Дон км 1061+569 (левый), а/д М-4 «Дон» от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска</i>	328
	<i>Мост через р. Дон км 1061+569 (правый), а/д М-4 «Дон» от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска</i>	329
3	<i>Мост через пойму р. Дон км 1065+437 (левый) а/д М-4 «Дон» от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска</i>	330
	<i>Мост через пойму р. Дон км 1065+437 (правый) а/д М-4 «Дон» от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска</i>	331
4	<i>Мост через пойму р. Дон км 1070+270 (левый) а/д М-4 «Дон» от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска</i>	332
	<i>Мост через пойму р. Дон км 1070+270 (правый) а/д М-4 «Дон» от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар до Новороссийска</i>	333

Исходя из изложенного, Перечень объектов, подлежащих защите от противоправных посягательств, утверждается соответствующим федеральным государственным органом. Защита объектов, обеспечивается соответствующей ведомственной охраной в обязательном порядке, а владельцы объектов, поименованных в Перечне, должны закупать услуги по охране указанных объектов только у ведомственной охраны.

Регистрация приказа Минтранса России от 03.08.2016 № 222 в Минюсте также свидетельствует об общеобязательном его применении, т.к. в соответствии с пунктом 12 разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных приказом Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88 (далее - Разъяснения) государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты содержащие правовые нормы, являющиеся общеобязательным государственным предписанием постоянного или временного характера, рассчитанным на многократное применение. При этом пунктом 15 Разъяснений установлено, что не подлежат представлению на государственную регистрацию акты рекомендательного характера.

Правительственными нормативными актами, утверждающими соответствующие положения о ведомственной охране, в отношении подразделений ведомственной охраны установлены ограничения на осуществление охранной деятельности только в отношении объектов, являющихся государственной собственностью и находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов.

Указанная выше правовая позиция нашла свое отражение в Письме ФАС России от 04.07.2018 № ИА/50781/18 «По вопросу о заключении государственных контрактов на оказание услуг по охране объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется» (вместе с Письмом ФАС России № ИА/48336/18, Росгвардии № 1/5277 от 27.06.2018 «О позиции ФАС России и Росгвардии по вопросу заключения государственных контрактов на оказание услуг по охране объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется»), а также в письме Министерства экономического развития Российской Федерации от 27 января 2016 г. № Д28и-244.

Кроме того, из 11 ведомственных охран только 2 являются подразделением транспортной безопасности: *ФГП ВО ЖДТ России*, которая предназначается для защиты наиболее важных объектов железнодорожного транспорта общего пользования и иных объектов железнодорожного транспорта, находящихся в сфере ведения Росжелдора (п. 2 постановления Правительства РФ от 27 июня 2009 г. № 540 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Федерального агентства железнодорожного транспорта») и *ФГУП «УВО Минтранса России»* - ведомственная охрана Минтранса России, единственная у которой имеется целевая и исключительная правоспособность обеспечения защиты охраняемых объектов, находящихся в ведении Министерства транспорта Российской Федерации, объектов транспортной инфраструктуры (в том числе и расположенных на автомобильных дорогах) федерального значения (постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 743 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации»).

Таким образом из всех возможных участников рынка охранных услуг и транспортной безопасности, единственной организацией, имеющей право оказывать услуги по защите от противоправных посягательств подлежащих охране объектов, включенных в Перечень, в рамках обеспечения их транспортной безопасности, является Федеральное государственное унитарное предприятие «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» - ФГУП «УВО Минтранса России» (ведомственная охрана Минтранса России).

Порядком закупочной деятельности Заказчика определены способы проведения Закупок, а именно:

Статья 2.1. Способы проведения Закупок

1. Закупки Государственной Компании осуществляются путем проведения:

- 1) Открытого Аукциона в Электронной Форме;
- 2) Закрытого Аукциона;
- 3) Открытого Одноэтапного Конкурса;
- 4) Закрытого Одноэтапного Конкурса
- 5) Открытого Двухэтапного Конкурса;

- 6) Запроса Котировок;
- 7) Прямой Закупки.

При этом Статья 2.2. «Условия применения способов проведения Закупок» устанавливает, что «Прямая Закупка как способ проведения Закупок, не предполагающий Конкурентные Процедуры, используется Государственной Компанией только в случаях, прямо предусмотренных в статье 11.1 настоящего Порядка.»

Разделом 3 части 2 статьи 11.1. «Случаи и условия использования Прямой Закупки» определено, что прямая закупка проводится если «возникла потребность в работах или услугах, выполнение или оказание которых может осуществляться исключительно органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями или подведомственными им государственными учреждениями, государственными унитарными предприятиями, соответствующие полномочия которых устанавливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации».

В извещении Заказчиком установлено, что участниками закупки могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства. При этом ФГУП «УВО Минтранса России» не является субъектом малого и среднего предпринимательства и участие в закупке принять не может.

2. Порядок формирования и утверждения начальной максимальной цены отражен Заказчиком в статье 2.3. Порядка закупочной деятельности.

При этом в Приложении 8 к Конкурсной документации определено:

«Начальная (максимальная) цена Договора по предмету закупки: «Оказание 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», сформирована в соответствии с п.3 ч.5 ст.2.3 Порядка закупочной деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги», утвержденного решением наблюдательного совета Государственной компании «Российские автомобильные дороги» (протокол № 38 от 13.08.2012 г. с изменениями, оформленными протоколом № 95 от 27.10.2016 г.), а также согласно п. 2.4.3 Порядка определения начальной цены договора при проведении закупок товаров, работ, услуг Государственной компанией «Российские автомобильные дороги», утвержденного Приказом от 04.04.2017 г. № 81, методом сопоставимых рыночных цен на основании ранее заключенных договоров на оказание услуг по охране искусственных сооружений с использованием инженерно-технических систем (средств) обеспечения транспортной безопасности. Пересчет в текущий уровень цен произведен по данным Министерства экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России, апрель 2017)».

Заказчиком в «Редакции 1» конкурсной документации (п. 9.6, 10.10 Технического задания и п. 2.2.7 проекта договора) было установлено, что

Исполнитель в целях обеспечения защиты ОТИ от АНВ при обнаружении лиц, совершающих противоправные действия в отношении ОТИ, выявления нарушения пропускного и внутриобъектового режимов - проводит задержание лиц, пытающихся совершить противоправные действия оперативно информировать территориальные органы МВД России, ФСБ России, Заказчика и передавать нарушителей представителям территориальных подразделений МВД России, ФСБ России.

В измененной редакции, заказчик уточнил требования к Исполнителю, исключив этот пункт. Следовательно, уменьшив объем услуг. Однако несмотря на уменьшение объема услуг, заказчик не произвел уточнение расчета НМЦ. Считаем, что НМЦ в данном случае сформирована неверно.

Кроме того, при определении НМЦ Закупки Заказчик рассматривал ранее действовавшие прямые договоры с ФГУП «УВО Минтранса России» по охране искусственных сооружений. При этом объем услуг по ранее заключенным контрактам значительно отличается от объема услуг указанного в закупке, что не позволяет их считать соответствующими и по причине чего определение по ним НМЦ Заказчиком не соответствует требованиям, изложенным в Порядке закупочной деятельности.

3. Пунктом 8.5. Технического задания Заказчика установлено, что «Транспортное средство, используемое для ГБР, необходимого оборудования и специальных средств должно иметь специальную раскраску и информационные надписи, знаки, указывающие на принадлежность транспортных средств участнику закупки. Прибытие ГБР на удаленные ОТИ должно осуществляться на вышеуказанном транспортном средстве».

При этом требование о наличии транспортных средств, имеющих специальную раскраску и информационные надписи, знаки, указывающие на принадлежность транспортных средств участнику закупки установлено постановлением Правительства РФ от 14.08.1992 № 587 «Вопросы частной детективной и охранной деятельности». Данное постановление регулирует правоотношения, возникающие в процессе оказания охранных услуг в соответствии с законом РФ от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации».

Вместе с тем, услуги по защите от актов незаконного вмешательства объектов транспортной инфраструктуры осуществляются в соответствии с законом «О транспортной безопасности» от 09.02.2007 № 16-ФЗ и приказом Министерства транспорт РФ от 23 июля 2015 г. № 227 «Об утверждении правил проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности».

Таким образом, указанное требование в части раскраски транспортных средств не установлено нормативно-правовыми актами в области транспортной безопасности.

Аналогичная позиция содержится в решении УФАС по г. Москве по делу № 2-57-14443/77-18.

ФГУП «УВО Минтранса России» считает, что положения Конкурсной Документации Заказчика ведут к прямому нарушению действующего

законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности, а также в области государственных закупок и ограничению конкуренции.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 № 223-ФЗ, ч. 18 статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

ПРОШУ:

1. Приостановить торги до рассмотрения жалобы на действия Заказчика по существу;
2. Признать заказчика нарушившим требования ст. 3 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 № 223-ФЗ и закона о защите конкуренции;
3. Признать, что Заказчиком неверно был выбран способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя).
4. Признать, что Заказчиком неверно был выбран способ определения начальной максимальной цены, что повлекло за собой неверное определение начальной максимальной цены в отношении проводимой закупки.
5. Выдать заказчику предписание об устранении нарушений.

Приложения:

1. Копия документа, подтверждающего полномочия Директора Северо-Кавказского филиала ФГУП «УВО Минтранса России» - на 6 л. в 1 экз.;
2. Письмо ФАС России от 04.07.2018 № ИА/50781/18 (вместе с Письмом ФАС России № ИА/48336/18, Росгвардии № 1/5277 от 27.06.2018 «О позиции ФАС России и Росгвардии по вопросу заключения государственных контрактов на оказание услуг по охране объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется»), Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 27.01.2016 г. № Д28и-244 – на 8 л. в 1 экз.;
3. Подтверждение направления копии жалобы заказчику - на 2 л. в 1 экз.

Директор Северо-Кавказского филиала
ФГУП «УВО Минтранса России»



Н.В. Череватый