



**ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА**

**УПРАВЛЕНИЕ
Федеральной антимонопольной
службы
по Свердловской области**

ул. Московская, 11, г. Екатеринбург, 620014
тел. (343) 377-00-83, факс (343) 377-00-84
e-mail: to66@fas.gov.ru

_____ № _____
На № от _____

ФГБУ «ФКП Росреестра» по УФО

ФГБУ «Охрана» Росгвардии по Свердловской
области

АО «ЕЭТП»

РЕШЕНИЕ

по жалобе № 066/01/18.1-2192/2021

г. Екатеринбург

24.06.2021г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области по рассмотрению жалоб на действия организатора торгов (далее по тексту – Комиссия) в составе:

*

рассмотрев жалобу ФГБУ «Охрана» Росгвардии по Свердловской области» (620075, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. Карла Либкнехта д. 22, офис 701) с информацией о нарушении заказчиком в лице ФГБУ «ФКП Росреестра» по УФО (620026, г. Екатеринбург, ул. Красноармейская, д. 92 а), его комиссии Федерального закона № 223-ФЗ от 18.07.2011 «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» при проведении запроса котировок в электронной форме на оказание услуг по охране помещений филиала ФГБУ "ФКП Росреестра" по Уральскому федеральному округу (извещение № 32110369161) в порядке ст. 18.1 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

У С Т А Н О В И Л А:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области поступила жалоба ФГБУ «Охрана» Росгвардии по Свердловской области» (вх. № 01-17565 от 16.06.2021) с информацией о нарушении заказчиком в лице ФГБУ «ФКП Росреестра» по УФО, его комиссии Федерального закона № 223-ФЗ от 18.07.2011 «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» при проведении запроса котировок в электронной форме на оказание услуг по охране помещений филиала ФГБУ "ФКП Росреестра" по Уральскому федеральному округу (извещение № 32110369161), соответствующая требованиям части 6 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

В своей жалобе заявитель ФГБУ «Охрана» Росгвардии по Свердловской области» указывает на то, что положения закупочной документации содержат нарушения требований Закона о закупках, просит признать жалобу обоснованной.

Представители ФГБУ «ФКП Росреестра» по УФО возражали по доводам жалобы ФГБУ «Охрана» Росгвардии по Свердловской области», просили признать ее необоснованной.

Заслушав доводы представителей заказчика, проанализировав представленные материалы, Комиссия пришла к следующим выводам.

Согласно ч. 2 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов; акты и (или) действия (бездействие) уполномоченного органа и (или) организации, осуществляющей эксплуатацию сетей, могут быть обжалованы юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, права или законные интересы которых, по их мнению, нарушены в результате осуществления в отношении таких лиц процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, либо предъявления требования осуществить процедуру, не включенную в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства (далее в настоящей статье - заявитель).

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции в соответствии с правилами настоящей статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы, в том числе, на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов или 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 Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно ч. 20 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения жалобы по существу комиссия антимонопольного органа принимает решение о признании жалобы обоснованной или необоснованной и в случае, если жалоба признана обоснованной, либо в случае установления иных не являющихся предметом обжалования нарушений (нарушений порядка организации и проведения торгов, заключения договоров по результатам торгов или в случае признания торгов несостоявшимися, нарушений порядка осуществления в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами градостроительных отношений, процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства) принимает решение о необходимости выдачи предписания, предусмотренного пунктом 3.1 части 1 статьи 23 настоящего Федерального закона.

Согласно ч.1 ст.24 Закона о закупках заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее - Положение о закупке).

В силу ч. 2 ст. 2 Закона о закупках положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и осуществления закупок способами, указанными в частях 3.1 и 3.2 статьи 3 настоящего Федерального закона, порядок и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Предметом проведения запроса котировок в электронной форме является оказание охранных услуг, которое регламентировано Федеральным законом от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране», Федеральным законом от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране», Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности», в которых выделена категория объектов, не подлежащая охране частными охранными организациями.

В соответствии с ч.2 ст. 3 Закона о закупках, положением о закупке предусматриваются конкурентные и неконкурентные закупки, устанавливается порядок осуществления таких закупок с

учетом положений настоящего Федерального закона. При этом конкурентные закупки, участниками которых с учетом особенностей, установленных Правительством Российской Федерации в соответствии с [пунктом 2 части 8](#) настоящей статьи, могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, осуществляются в электронной форме. Конкурентные закупки в иных случаях осуществляются в электронной форме, если иное не предусмотрено положением о закупке.

В соответствии с ч.2 ст.2 Закона о закупках, положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок определения и обоснования начальной (максимальной) цены договора, цены договора, заключаемого с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), включая порядок определения формулы цены, устанавливающей правила расчета сумм, подлежащих уплате заказчиком поставщику (исполнителю, подрядчику) в ходе исполнения договора (далее - формула цены), определения и обоснования цены единицы товара, работы, услуги, определения максимального значения цены договора, порядок подготовки и осуществления закупок способами, указанными в [частях 3.1 и 3.2 статьи 3](#) настоящего Федерального закона, порядок и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

В силу ст. 11 Закона Российской Федерации от 11.03.1992 №2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», частная охранная деятельность не распространяется на объекты государственной охраны и охраняемые объекты, предусмотренные Федеральным Законом от 27.05.1996 №57-ФЗ «О государственной охране», а также на объекты, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации.

Так согласно п.1 Приложения № 1 к Постановлению Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности», частная охранная деятельность не распространяется на:

- Здания (помещения), строения, сооружения, прилегающие к ним территории и акватории федеральных органов законодательной и исполнительной власти (за исключением зданий (помещений), строений, сооружений, прилегающих к ним территорий Управления делами Президента Российской Федерации, территориальных органов Федеральной налоговой службы), иных государственных органов Российской Федерации.

ФГБУ «ФКП Росреестра» согласно Уставу, является государственной некоммерческой организацией, находится в ведении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Российской Федерации, его учредителем является Российская Федерация. Полномочия учредителя от имени Российской Федерации осуществляет Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. Собственником имущества, закрепленного за Учреждением на праве оперативного управления, является Российская Федерация. Целью деятельности Учреждения является обеспечение реализации полномочий Росреестра в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, государственного кадастрового учета объектов недвижимости и государственной кадастровой оценки в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Учреждение в соответствии со своей целью осуществляет следующие основные виды деятельности: ведение государственного кадастра недвижимости, государственный кадастровый учет недвижимого имущества; предоставление сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости и др.

Заявитель, ссылаясь на то, что ФГПУ «ФКП Росреестра», включая его филиалы, согласно Устава является бюджетным учреждением, учредителем которого является Российская Федерация, осуществляет полномочия Росреестра по государственному кадастровому учету объектов недвижимости, полагает, что является органом исполнительной власти и, следовательно, объекты, в которых расположен филиал и его структурные подразделения, должны подлежать исключительно государственной охране.

В силу п.1 ст.9.2 Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

В соответствии со ст. 123.21 Гражданского кодекса Российской Федерации, учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Учредитель является собственником имущества созданного им учреждения. На имущество, закрепленное собственником за учреждением и приобретенное учреждением по иным основаниям, оно приобретает право оперативного управления в соответствии с настоящим [Кодексом](#).

Предметом аукциона в электронной форме является оказание охранных услуг, которое регламентировано Федеральным законом от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране», Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране», Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности», в которых выделена категория объектов, не подлежащая охране частными охранными организациями.

В соответствии с п. 1 ч. 1. ст. 31 Закона о контрактной системе Заказчик обязан установить обязательное требование к участникам о соответствии требованиям, установленным законодательством Российской Федерации.

В силу ст. 11 Закона Российской Федерации от 11.03.1992 №2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», частная охранный деятельность не распространяется на объекты государственной охраны и охраняемые объекты, предусмотренные Федеральным Законом от 27.05.1996 №57-ФЗ «О государственной охране», а также на объекты, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации.

Так согласно п.1 Приложения № 1 к Постановлению Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности», частная охранный деятельность не распространяется на:

- Здания (помещения), строения, сооружения, прилегающие к ним территории и акватории федеральных органов законодательной и исполнительной власти (за исключением зданий (помещений), строений, сооружений, прилегающих к ним территорий Управления делами Президента Российской Федерации, территориальных органов Федеральной налоговой службы), иных государственных органов Российской Федерации.

ФГБУ "ФКП Росреестра" согласно Уставу, является государственной некоммерческой организацией, находится в ведении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Российской Федерации, его учредителем является Российская Федерация. Полномочия учредителя от имени Российской Федерации осуществляет Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. Собственником имущества, закрепленного за Учреждением на праве оперативного управления, является Российская Федерация. Целью деятельности Учреждения является обеспечение реализации полномочий Росреестра в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, государственного кадастрового учета объектов недвижимости и государственной кадастровой оценки в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Учреждение в соответствии со своей целью осуществляет следующие основные виды деятельности: ведение государственного кадастра недвижимости, государственный кадастровый учет недвижимого имущества; предоставление сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости и др.

Филиал ФГБУ «ФКП Росреестра» УФО в соответствии с его Положением является обособленным подразделением Учреждения, осуществляет функции Учреждения, а также представляет его интересы и осуществляет их защиту на территории Уральского федерального округа.

Согласно п.13.1 аукционной документации (Требования, предъявляемые к участникам закупки), Заказчик устанавливает следующие требования к участникам закупки: соответствие требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим оказание услуг, являющихся объектом закупки: наличие у участника закупки действующей лицензии на осуществление частной охранной деятельности, содержащей следующие виды охранных услуг: 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.

По п. 2 и 3 ст. 3 Федерального закона от 04.05.2011 №99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее по тексту - Федеральный закон №99-ФЗ) лицензия - специальное

разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа; лицензионные требования - совокупность требований, которые установлены положениями о лицензировании конкретных видов деятельности, основаны на соответствующих требованиях законодательства Российской Федерации и направлены на обеспечение достижения целей лицензирования.

Согласно п. 32 ч. 1 ст. 12 Федерального закона №99-ФЗ частная охранная деятельность подлежит лицензированию.

В соответствии со ст. 1 Закона Российской Федерации от 11.03.1992 №2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (далее по тексту - Закон № 2487-1) частная детективная и охранная деятельность определяется как оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам, имеющими специальное разрешение (лицензию) органов внутренних дел организациями и индивидуальными предпринимателями в целях защиты законных прав и интересов своих клиентов.

Статьей 3 Закона от 11.03.1992 № 2487-1 предусмотрено, что частная детективная и охранная деятельность осуществляется для сыска и охраны. В целях охраны разрешается предоставление, в том числе следующих видов услуг: защита жизни и здоровья граждан; 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; охрана объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, которые имеют особо важное значение для обеспечения жизнедеятельности и безопасности государства и населения и перечень которых утверждается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В соответствии с подпунктом «г» пункта 3 Положения о лицензировании частной охранной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23.06.2011 №498 (далее по тексту - Положение №498), лицензионными требованиями и условиями при осуществлении услуг по защите жизни и здоровья граждан, а также по охране 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 п. 7 ч.3 ст. 3 Закона № 2487-1, являются соблюдение лицензиатом требований, предусмотренных ст. 11 указанного Закона № 2487-1.

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

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

Согласно п. 8(1) Положения №498 грубыми нарушениями лицензионных требований при осуществлении частной охранной деятельности являются охрана объектов, предусмотренных Федеральным законом «О государственной охране», а также объектов, на которые в соответствии с законодательством Российской Федерации частная охранная деятельность не распространяется.

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

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

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

Согласно ст. 1 Федерального закона от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране» под государственной охраной понимается деятельность по обеспечению безопасности объектов

государственной охраны и защите охраняемых объектов, выполняемая в целях безопасного и беспрепятственного осуществления государственной власти в Российской Федерации и исполнения международных обязательств Российской Федерации, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических, информационных и иных мер; под охраняемыми объектами - здания, строения, сооружения, прилегающие к ним земельные участки (водные объекты), территории (акватории), защита которых осуществляется органами государственной охраны в целях обеспечения безопасности объектов государственной охраны; здания, строения, сооружения, находящиеся в оперативном управлении органов государственной охраны, а также земельные участки, находящиеся в постоянном (бессрочном) пользовании органов государственной охраны; здания, строения, сооружения, земельные участки и водные объекты, предоставленные в пользование органам государственной охраны.

С учетом изложенного, Комиссия Свердловского УФАС России приходит к выводу, что ФГБУ "ФКП Росреестра" по УФО (СО), учреждение является государственной некоммерческой организацией и находится в ведении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. Учредителем Учреждения является Российская Федерация. Полномочия учредителя от имени Российской Федерации осуществляет Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. Собственником имущества, закрепленного за Учреждением на праве оперативного управления, является Российская Федерация. Целью деятельности Учреждения является обеспечение реализации полномочий Росреестра в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, государственного кадастрового учета объектов недвижимости, государственного учета зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства и государственной кадастровой оценки в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Комиссией Свердловского УФАС установлено, что в целях применения п. 1 названного Перечня от 14.08.1992 №587, определяющего значение, имеет факт использования таких объектов органами и исполнительной власти, в процессе осуществления деятельности.

Таким образом, поскольку Заказчик осуществляет функции федерального органа исполнительной власти на территории УрФО, услуги по охране помещений заказчика не может оказывать частная охранная организация (ООО).

Однако Комиссия Свердловского УФАС установлено, что помещение по адресу г. Екатеринбург, пр. Промышленный, 10 для осуществления уставной деятельности ФГБУ «ФКП Росреестра», в том числе для оказания государственных услуг, не используется, что подтверждается предоставленными фотографиями на рассмотрении.

Комиссией Свердловского УФАС установлено, в связи с тем, что помещение для оказания государственных услуг не используется, средства субсидии из федерального бюджета на исполнение государственного задания на содержание указанного помещения не выделяются, закупка услуги по охране помещений филиала ФГБУ "ФКП Росреестра" по Уральскому федеральному округу могут быть осуществлены в том числе с привлечением частной охранной организацией.

Комиссия, руководствуясь статьей 23, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49, частью 20 статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

Р Е Ш И Л А:

1. Жалобу ФГБУ «Охрана» Росгвардии по Свердловской области признать необоснованной.
2. В действиях заказчика в лице ФГБУ «ФКП Росреестра» по УФО, закупочной комиссии нарушений Закона о закупках не выявлено.
3. Заказчику в лице ФГБУ «ФКП Росреестра» по УФО, закупочной комиссии предписание об устранении нарушений законодательства о закупках не выдавать.

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

*