

РЕШЕНИЕ

по делу № 180-ВП/2017

11 сентября 2017 года г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Комиссия по контролю в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее - Комиссия) в составе:

Председателя
Комиссии: «<...>» - «<...>»,
Членов
Комиссии: «<...>» - «<...>»,
«<...>». - «<...>»,

руководствуясь статьей 99 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) на основании обращения АО «Газпром газораспределение Челябинск» о проведении внеплановой проверки действий заказчика при заключении Администрацией Кундравинского сельского поселения договора № 14 ТО от 24.10.2016 на оказание услуг по обслуживанию газопроводов и сооружений на них, в присутствии:

- представителей Администрации Кундравинского сельского поселения (далее – заказчик) «<...>», действующих на основании доверенностей № 474 от 29.12.2016, № 7 от 11.09.2017,

УСТАНОВИЛА:

В адрес Челябинского УФАС России поступила информация о нарушении законодательства о контрактной системе при заключении Администрацией Кундравинского сельского поселения договора № 14 ТО от 24.10.2016 на оказание услуг по обслуживанию газопроводов и сооружений на них (далее – договор № 14 ТО от 24.10.2016, договор).

В обращении АО «Газпром газораспределение Челябинск» указано, что договор № 14 ТО от 24.10.2016 заключен без проведения закупочных процедур, в договоре отсутствует положение о том, что цена контракта является твердой, а также предусмотрена возможность увеличения цены договора. При этом стороны согласовали безвозмездное выполнение работ на период с 01.11.2016 по 30.10.2017 года.

На заседании Комиссии представители заказчика пояснили, что договор № 14 ТО от 24.10.2016 является безвозмездным, поскольку дополнительные соглашения к договору, устанавливающие стоимость работ по техническому обслуживанию, отсутствуют. В связи с этим, по мнению представителя заказчика, указанный договор не подпадает под сферу регулирования Закона о контрактной системе. Считают доводы обращения заявителя необоснованными.

Заслушав пояснения, изучив представленные документы и материалы, руководствуясь статьей 99 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), Комиссия пришла к следующим выводам.

Муниципальное учреждение «Администрация Кундравинского сельского поселения» (Заказчик) в лице главы администрации «<...>» и Общество с ограниченной ответственностью «ТеплоЭнергоСервис» (исполнитель) в лице директора «<...>» 24.10.2016 заключили договор № 14 на оказание услуг по обслуживанию газопроводов и сооружений на них.

В силу части 1 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (далее – Бюджетный кодекс) закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд с учетом положений настоящего Кодекса.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 1 Закона о контрактной системе настоящий Федеральный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением, государственным, муниципальным унитарными предприятиями, за

исключением федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации, либо иным юридическим лицом в соответствии с частями 1, 2.1, 4 и 5 статьи 15 Закона о контрактной системе (далее - контракт).

Как следует из пунктов 3, 6 статьи 3 Закона о контрактной системе:

- закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее - закупка) - совокупность действий, осуществляемых в установленном Законом о контрактной системе порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта. В случае, если в соответствии с Законом о контрактной системе не предусмотрено размещение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта;

- муниципальный заказчик - муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени муниципального образования и осуществляющие закупки.

Таким образом, из совокупного толкования положений Бюджетного кодекса, Закона о контрактной системе, можно сделать вывод, что к отношениям, направленным на обеспечение нужд муниципального образования, применяются требования законодательства о контрактной системе. Следовательно, муниципальным заказчиком при определении способа осуществления закупки, выборе поставщика (подрядчика, исполнителя), должны соблюдаться положения Закона о контрактной системе.

1. Согласно частям 1, 2 статьи 24 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме (далее также – электронный аукцион),

закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений.

В силу части 5 статьи 24 Закона о контрактной системе заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями главы 3 Закона о контрактной системе. При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

Частью 2 статьи 48 Закона о контрактной системе установлено, что заказчик во всех случаях осуществляет закупку путем проведения открытого конкурса, за исключением случаев, предусмотренных статьями 56, 57, 59, 72, 83, 84 и 93 Закона о контрактной системе.

Как установлено пунктом 2 статьи 3 Закона о контрактной системе определение поставщика (подрядчика, исполнителя) – совокупность действий, которые осуществляются заказчиками в порядке, установленном Законом о контрактной системе, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд либо в установленных Законом о контрактной системе случаях с направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершаются заключением контракта.

В соответствии с частью 2 статьи 59 Закона о контрактной системе заказчик обязан проводить электронный аукцион в случае, если осуществляются закупки товаров, работ, услуг, включенных в перечень, установленный Правительством Российской Федерации, либо в дополнительный перечень, установленный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации.

При этом частью 3 статьи 59 Закона о контрактной системе установлено, что заказчик имеет право осуществлять путем проведения электронного аукциона закупки товаров, работ, услуг, не включенных в указанные в части 2 статьи 59 Закона о контрактной системе перечни.

Случаи, при которых заказчиком может осуществляться закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), установлены частью 1 статьи 93 Закона о контрактной системе.

В силу статьи 6 Закона о контрактной системе контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (часть 1 статьи 8 Закона о контрактной системе).

Согласно части 2 статьи 8 Закона о контрактной системе конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям Закона о контрактной системе, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Тем самым, заключением договора с определенным юридическим лицом и не проведением конкурентной процедуры по определению подрядчика (исполнителя), заказчик лишил возможности других хозяйствующих субъектов (юридических лиц) принять участие в закупке. Причем хозяйствующему субъекту, с которым заказчиком заключен договор без проведения конкурентной процедуры, таким образом создаются преимущественные условия, что свидетельствует о нарушении заказчиком принципа обеспечения конкуренции.

Из представленных заказчиком сведений и пояснений невозможно сделать вывод об основаниях осуществления закупки у единственного подрядчика.

Таким образом, в нарушение части 1 статьи 24, части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе заказчиком неправомерно заключен контракт с единственным подрядчиком, ввиду отсутствия обстоятельств, являющихся основанием для заключения контракта.

2. Как следует из названия договора № 14 ТО от 24.10.2016, предметом является **оказание услуг** по обслуживанию газопроводов и сооружений на них. Вместе с тем, в силу пункта 1.1 договора исполнитель обязуется **выполнить по заданию заказчика работу**, указанную в пункте 1.2 настоящего договора и сдать ее заказчику, а заказчик обязуется **произвести оплату** и принять выполненную работу согласно условий настоящего договора.

Необходимо отметить, что в силу статьи 423 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ):

договор, по которому сторона должна получить плату или иное встречное предоставление за исполнение своих обязанностей, является возмездным

(часть 1 статьи 423 ГК РФ);

безвозмездным признается договор, по которому одна сторона обязуется предоставить что-либо другой стороне без получения от нее платы или иного встречного предоставления (часть 2 статьи 423 ГК РФ);

договор предполагается возмездным, если из закона, иных правовых актов, содержания или существа договора не вытекает иное (часть 3 статьи 423 ГК РФ).

При этом, в соответствии с частью 1 статьи 779 ГК РФ по договору возмездного оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги.

Вместе с тем, по договору подряда одна сторона (подрядчик) обязуется выполнить по заданию другой стороны (заказчика) определенную работу и сдать ее результат заказчику, а заказчик обязуется принять результат работы и оплатить его (часть 1 статьи 702 ГК РФ).

Важно отметить, что рассматриваемый договор обладает признаками как договора подряда (указание на обязанность исполнителя выполнить работу (пункт 1.1 контракта), обязанность заказчика произвести оплату работ (пункт 3.1.6 контракта), так и признаками договора возмездного оказания услуг (указание сторон договора, обязанность исполнителя оказать услуги (пункт 1.2 договора), оплата услуг заказчиком (пункт 6.1 договора).

В соответствии с пунктом 1.2 договора исполнитель обязуется оказать услуги по техническому обслуживанию и эксплуатации газопроводов, принадлежащих заказчику и расположенных в д. Бутырки, Кундравинское сельское поселение, Чебаркульский район, Челябинская область, по ул. Зеленая, Совхозная, Новая переулки: Новый, Сосновый, Зареченский, Узкий, Крутой, в том числе разводящие сети на объектах работ:

- Газопровод высокого давления 22,5п.м из стальных электросварных труб,
- Газопровод низкого давления 4874п.м из стальных электросварных труб и оборудования на нем согласно проекта «Газификация д. Бутырки Чебаркульского района». Шифр проекта: 445.32-0-ГСН. Проектная организация ООО «Агропромкомплект».

Пункт 2.5 проекта контракта определяет обязанность исполнителя «выполнять по отдельному договору ремонтно-восстановительные работы по ремонту газопроводов, сооружений, арматуры на них, необходимость проведения которых выявлена в результате технического обслуживания и производить повторный пуск газа на указанных в пункте 1.2 газопровода в соответствии с прейскурантом цен, утвержденных подрядчиком».

Из указанных положений контракта следует, что договор № 14 ТО от

24.10.2016 имеет правовую природу договора подряда. При этом, заказчиком указанный проект не был представлен на заседание Комиссии.

Согласно пункту 3.1.4 договора, заказчик обязуется согласовывать с исполнителем проектную документацию на проведение капитального ремонта системы газоснабжения и один экземпляр документации безвозмездно передавать исполнителю; производить приемку выполненных работ по капитальному ремонту системы газоснабжения по настоящему договору с участием представителей исполнителя.

В силу пункта 3.1.8 договора, заказчик обязуется производить своевременную оплату за техобслуживание, ремонтно-восстановительные работы в соответствии с пунктами 5.3, 5.4 договора и повторный пуск газа по счету, предъявленному исполнителем.

Вместе с тем, указанные положения договора противоречат предмету договора, указанному в разделе 1.

Комиссия Челябинского УФАС России не принимает довод представителя заказчика о безвозмездном характере договора № 14 ТО от 24.10.2016, поскольку указание на «безвозмездное выполнение работ» содержится только в пункте 5.1 договора, тогда как пункты 1.1, 3.1.1, 3.1.6, 3.1.8, 4.3, 5.4, 5.8, 5.9, 7.1 указывают на «оплату» заказчиком работ (услуг).

3. Необходимо отметить, что в силу пункта 1 части 1 статьи 33 Закона о контрактной системе описание объекта закупки должно носить объективный характер.

Наименование и описание объекта закупки характеризует предмет контракта.

Вместе с тем, в рассматриваемом договоре не только не определен конкретный перечень работ, требуемых к выполнению, что свидетельствует о необъективности описания объекта закупки, но и объем работ не определен заказчиком.

В силу пункта 2.1 договора исполнитель обязуется приступить к обслуживанию и эксплуатации объектов заказчика в течение 3-х дней с момента подписания настоящего договора. Выполнять объем работ по техническому обслуживанию, перечисленный во втором разделе договора, самостоятельно или с привлечением субподрядных организаций и сдать их ответственному представителю заказчика.

Однако пункты 2, 2.2.1, 2.2.2 договора № 14 ТО от 24.10.2016 определяют действия, которые должны быть совершены при обслуживании. При этом, как часто необходимо осуществлять такие действия договором не предусмотрено.

Необходимо отметить, что договору подряда присущи такие приложения

(составные части), как локальные сметы, определяющие стоимость требуемых к выполнению работ, ведомости объемов и стоимости работ, включающие указание объема работ, позволяющие при приемке определить соответствие выполненных работ требованиям заказчика. Вместе с тем, ни локальная смета, ни ведомость объемов и стоимости работ не нашли отражение как в самом договоре, так и как приложения к нему.

К тому же, несмотря на заключение договора 24.10.2016, «ответственный представитель заказчика», согласно письменным пояснениям муниципального заказчика, на дату заседания Комиссии не назначен.

Пунктом 5.1 договора установлено, что стоимость работ по техническому обслуживанию устанавливается сторонами с 01.11.2017 года по дополнительному соглашению. Стороны согласовали безвозмездное выполнение работ на период с 01.11.2016 по 30.10.2017.

В пункте 5.2 договора указано, что стоимость ремонтно-восстановительных работ, и повторного пуска газа определяется на основании предъявленного исполнителем счета, согласно прейскуранта.

При этом, в силу пункта 5.5 договора тариф (цена) на техническое обслуживание устанавливается исполнителем на календарный год. Изменение тарифа (цены) в следующем календарном году не требует переоформления настоящего договора и оформляется письменным извещением заказчика.

Вместе с тем, дополнительное соглашение не заключено, прейскурант исполнителя при заключении договора № 14 ТО от 24.10.2016 заказчику не предъявлен, тариф (цена) на техническое обслуживание не установлен, что свидетельствует о недостижении сторонами существенных условий как договора подряда, так и возмездного оказания услуг.

Таким образом, заказчиком фактически не определены обязательства контрагента по договору.

Как указано в пункте 6.1 договора, настоящий договор вступает в силу с момента подписания и распространяет свое действие на взаимоотношения сторон за период с 01 ноября 2016 года по 30 октября 2017 года и действует до момента полного исполнения сторонами обязательств по настоящему договору.

Указанные положения свидетельствуют об установлении двойного срока действия договора и невозможности установления момента исполнения своих обязательств сторонами.

В то же время, из-за отсутствия в договоре № 14 ТО от 24.10.2016 установленной стоимости работ, невозможно однозначно сделать вывод об обязательствах заказчика по оплате выполненной работы (услуги).

К тому же, положения договора, предусматривающие определение цены путем заключения дополнительного соглашения, наличие условий окончания срока действия договора в зависимости от полного исполнения сторонами обязательств могут привести в будущем к необоснованному и неправомерному расходованию заказчиком бюджетных денежных средств и нарушению принципа эффективности осуществления закупок.

4. В нарушение части 2 статьи 34 Закона о контрактной системе договор № 14 ТО от 24.10.2016 не содержит условие, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта.

В связи с тем, что рассматриваемый договор не соответствует законодательству о контрактной системе, обоснованность его заключения может быть рассмотрена на предмет наличия признаков нарушения антимонопольного законодательства.

В силу статьи 99 Закона о контрактной системе, Комиссия Челябинского УФАС считает необходимым передать материалы о выявленных в действиях Заказчика нарушениях в Главное контрольное управление Челябинской области.

Комиссия, руководствуясь статьей 99 Закона о контрактной системе,

РЕШИЛА:

1. По результатам проведения внеплановой проверки признать в действиях заказчика нарушение части 1 статьи 24, пункта 1 части 1 статьи 33, части 2 статьи 34, части 2 статьи 59, части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе.

2. Предписание об устранении нарушений законодательства о контрактной системе не выдавать в связи с тем, что контракт заключен.

3. Передать материалы дела должностному лицу Челябинского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства в отношении виновных должностных лиц.

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