

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

Председателя Комиссии: - начальника отдела контроля закупок для государственных и муниципальных нужд Челябинского УФАС России,

Членов Комиссии: - специалиста-эксперта отдела контроля закупок для государственных и муниципальных нужд Челябинского УФАС России,

- главного специалиста-эксперта отдела контроля закупок для государственных и муниципальных нужд Челябинского УФАС России, рассмотрев жалобу ООО «СТРОЙТЕХГРУПП», в присутствии:

- представителя Муниципального казённого учреждения «Служба заказчика по строительству и ремонту», действующего на основании доверенности от 10.01.2014,

- представителя Муниципального казённого учреждения «Служба заказчика по строительству и ремонту», действующего на основании Распоряжения № 147/лс от 02.06.2015,

в отсутствие представителя заявителя, надлежащим образом уведомленного о дате и времени рассмотрения жалобы,

У С Т А Н О В И Л А:

В Челябинское УФАС России поступила жалоба ООО «СТРОЙТЕХГРУПП» на действия заказчика при проведении открытого аукциона в электронной форме № 0369300005115000018 на выполнение работ по созданию магистральных сетей микрорайона 16 А города Снежинска Челябинской области (строительство "под ключ" - весь цикл работ от разработки технической документации до сдачи заказчику объектов, подготовленных к эксплуатации) (далее – аукцион).

Согласно представленным документам 30.09.2015 Муниципальное казённое учреждение «Служба заказчика по строительству и ремонту» объявило о проведении аукциона.

Начальная (максимальная) цена контракта – 66 245 107, 33 рублей.

Срок окончания подачи заявок на участие в аукционе - 16.10.2015 в 10:00.

На момент рассмотрения жалобы ООО «СТРОЙТЕХГРУПП» контракт не заключен.

В жалобе заявителя указано, что заказчиком неправомерно объединены в один лот работы по разработке проектной документации и строительству объекта капитального строительства, которые технологически и функционально не связаны между собой.

В нарушение Постановления Правительства от 31.12.2009 № 1221 заказчиком не установлены требования энергетической эффективности товаров, используемых при выполнении работ.

Представители заказчика с доводами жалобы заявителя не согласились, представили письменные пояснения и на заседании Комиссии указали следующее.

При формировании документации о закупке заказчик исходил из того, что специфика объекта закупки заключается в выполнении работ по строительству объекта «под ключ», что представляет собой единый непрерывный комплексный

процесс создания готовой строительной продукции (проектирование - выполнение строительных и монтажных работ, включая комплектацию строек технологическим и инженерным оборудованием - ввод в эксплуатацию).

Постановление Правительства от 31.12.2009 № 1221 не применяется по отношению к заказчику, так как определяет требования к органам исполнительной власти, которые должны разработать указанные правила энергетической эффективности товаров, используемых при выполнении работ.

Заслушав пояснения заказчика, 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.

1. Согласно пункту 2 статьи 42 Закона о контрактной системе в извещении о закупке должно содержаться краткое изложение условий контракта, в том числе наименование и описание объекта закупки с учетом требований, предусмотренных статьей 33 настоящего Федерального закона, информацию о количестве и месте доставки товара, являющегося предметом контракта, месте выполнения работы или оказания услуги, являющихся предметом контракта, а также сроки поставки товара или завершения работы либо график оказания услуг, начальная (максимальная) цена контракта, источник финансирования. Как следует из пункта 1 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе документация об электронном аукционе наряду с информацией, указанной в извещении о проведении такого аукциона, должна содержать наименование и описание объекта закупки и условия контракта в соответствии со статьей 33 настоящего Федерального закона, в том числе обоснование начальной (максимальной) цены контракта.

В соответствии с частью 2 статьи 33 Закона о контрактной системе документация о закупке должна содержать показатели, позволяющие определить соответствие закупаемых товаров, работ, услуги требованиям заказчика. При этом указываются максимальные и (или) минимальные значения таких показателей, а также значения показателей, которые не могут изменяться.

Указанная информация позволяет довести до неопределенного круга лиц сведения о потребности заказчика относительно требований к выполняемым работам, что в свою очередь позволит участникам закупки надлежащим образом оформить заявку на участие в аукционе.

При этом, документация о закупке является по своей правовой природе публичной офертой, которая в силу части 2 статьи 437 Гражданского Кодекса Российской Федерации должна быть полной и безоговорочной и содержать все существенные условия, позволяющие сформировать свое предложение (акцепт) участнику закупки для принятия участия в определении поставщика, в том числе в части определения предмета контракта.

Согласно части 1 статьи 766 Гражданского кодекса Российской Федерации государственный или муниципальный контракт должен содержать условия об объеме и о стоимости подлежащей выполнению работы, сроках ее начала и окончания, размере и порядке финансирования и оплаты работ, способах обеспечения исполнения обязательств сторон.

В соответствии с частью 1 статьи 743 Гражданского кодекса Российской Федерации подрядчик обязан осуществлять строительство и связанные с ним работы в соответствии с технической документацией, определяющей объем,

содержание работ и другие предъявляемые к ним требования, и со сметой, определяющей цену работ.

Согласно части 2 указанной статьи договором строительного подряда должны быть определены состав и содержание технической документации, а также должно быть предусмотрено, какая из сторон и в какой срок должна предоставить соответствующую документацию.

Таким образом, неопределенность потребности заказчика в работах (виды и объем работ), являющихся предметом закупки, может привести к тому, что контракт, по которому не определен его предмет, являющийся существенным условием договора подряда, в соответствии с частью 1 статьи 432 Гражданского Кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) будет признан незаключенным. С учетом изложенного, определение предмета контракта, то есть объема и видов работ, которые должны содержаться в технической и сметной документации, является императивным и безотлагательным требованием, как в силу положений законодательства о контрактной системе, так и гражданского законодательства. Согласно пункту 6.2 раздела 1 «Описание объекта закупки», разделу 6 документации об аукционе предметом закупки является выполнение подрядных работ по созданию магистральных сетей микрорайона 16А города Снежинска Челябинской области в рамках двух этапов:

I этап. Разработка проектной и рабочей документации и выполнение инженерных изысканий и получение положительного заключения государственной экспертизы.

II этап. Строительство в микрорайоне 16 А магистральных сетей в составе:

- электроснабжение 10 кВ;
- водоснабжение;
- хозяйственно-бытовая канализация;
- ливневая канализация.

Строительство ведется согласно разработанной проектной и рабочей документации на I этапе.

Объем работ по разработке проектной и рабочей документации и выполнению инженерных изысканий определен в задании для архитектурно-строительного проектирования линейных объектов капитального строительства, тогда как проектная документация, определяющая объем и виды работ по строительству, в документации об аукционе отсутствуют, что свидетельствует о неопределенности потребности заказчика в нарушение пункта 2 статьи 42, пункта 1 части 1 статьи 64, части 2 статьи 33 Закона о контрактной системе.

При этом, объем строительных работ, подлежащих выполнению, не может быть определен заказчиком в рамках данного аукциона ввиду отсутствия проектной документации и сметы на строительство, которые необходимо разработать в рамках I этапа по данной закупке.

2. 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 настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Согласно части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите

конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) при проведении торгов, запроса котировок цен на товары (далее - запрос котировок) запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Как следует из части 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов, запроса котировок на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов запроса котировок путем включения в состав лотов продукции (товаров, работ, услуг), технологически и функционально не связанной с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов запроса котировок.

Исходя из совокупного толкования указанных положений законодательства о контрактной системе и антимонопольного законодательства, преследующих единые цели и задачи, следует, что запрещаются любые действия, которые приводят или могут привести к ограничению (устранению, недопущению) конкуренции, как с точки зрения их фактического, так и возможного влияния на конкурентную среду при проведении торгов.

Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с осуществлением архитектурно-строительного проектирования определяется на основании статьи 48 Градостроительного Кодекса Российской Федерации (далее - ГрК РФ), Постановления Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» (далее - Постановление).

Согласно пункту 3 раздела 1 Постановления проектная документация состоит из текстовой и графической частей.

При этом, текстовая часть содержит сведения в отношении объекта капитального строительства, описание принятых технических и иных решений, пояснения, ссылки на нормативные и (или) технические документы, используемые при подготовке проектной документации и результаты расчетов, обосновывающие принятые решения.

Графическая часть отображает принятые технические и иные решения и выполняется в виде чертежей, схем, планов и других документов в графической форме.

Таким образом, архитектурно-строительное проектирование является самостоятельным видом градостроительной деятельности, имеющим своей целью подготовку проектной документации, содержащей материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) и определяющей архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, капитального ремонта.

Согласно части 1 статьи 52 ГрК РФ строительство, реконструкция объектов капитального строительства, а также их капитальный ремонт регулируется настоящим Кодексом, другими федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Таким образом, работы по разработке проектной документации и строительству (реконструкции, капитальному ремонту, ремонту) объектов капитального строительства различаются по целям, задачам, специфике их выполнения, что свидетельствует о самостоятельном характере указанных работ.

Кроме того, объединение в один лот указанных работ обуславливает

необходимость подтверждения соответствия участников закупки одновременно двум требованиям, а именно: наличие свидетельства саморегулируемой организации о допуске к работам по организации подготовки проектной документации привлекаемым застройщиком или заказчиком на основании договора юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем (генеральным проектировщиком) (далее – свидетельство на организацию проектирования) и свидетельства на выполнение работ по организации строительства, реконструкции и капитального ремонта привлекаемым застройщиком или заказчиком на основании договора юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем (генеральным подрядчиком) (далее – свидетельство на организацию строительства) (пункт 3.1.1. раздела 3 документации об аукционе).

Так, участники закупки, имеющие право выполнять работы по разработке проектной документации на основании свидетельства на организацию проектирования, не смогут принять участие в аукционе ввиду необходимости наличия свидетельства на организацию строительства, что может привести к ограничению количества участников закупки.

С учетом изложенного, в документации об аукционе в один лот объединены работы по разработке проектной документации и строительству объекта капитального строительства, которые технологически и функционально не связаны между собой и представляют из себя отдельные виды деятельности, различные по своей специфике, методам исполнения и конечному результату, что противоречит частям 1, 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, объединение в один лот указанных видов градостроительной деятельности приводит к объективной невозможности определить объем работ по строительству объекта капитального строительства, а, следовательно, об отсутствии полного и исчерпывающего описания объекта закупки.

Дополнительно антимонопольный орган отмечает, что подобное формирование лота приводит к следующим негативным последствиям.

Из документации об аукционе следует, что в предмет закупки также входит получение подрядчиком положительного заключения государственной экспертизы.

Согласно части 11 статьи 49 ГрК РФ порядок организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, негосударственной экспертизы проектной документации и негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий, размер платы за проведение государственной экспертизы проектной документации и государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, порядок взимания этой платы устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Порядок организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, утвержден Постановлением Правительства РФ от 05.03.2007 № 145 (далее - Порядок).

Как следует из пункта 34 раздела 5 Порядка результатом государственной экспертизы является заключение, содержащее выводы о соответствии (положительное заключение) или несоответствии (отрицательное заключение) проектной документации результатам инженерных изысканий, требованиям технических регламентов и иным нормативным требованиям.

При этом согласно пункту 38 раздела 5 Порядка проектная документация не может быть утверждена застройщиком или техническим заказчиком при наличии отрицательного заключения государственной экспертизы проектной документации.

Исходя из совокупного толкования указанных положений действующего законодательства следует, что необходимым и обязательным условием для осуществления закупки на строительство объекта капитального строительства является наличие на момент опубликования документации о закупке положительного заключения государственной экспертизы, которая обуславливает правомерность утверждения проектной документации, определяющей потребность заказчика в объемах и видах работ, подлежащих выполнению, то есть в объекте закупки.

Кроме того, в документации об аукционе заказчик установил дополнительные требования к участнику закупки в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 04.02.2015 № 99, которые в полной мере не соответствуют описанию объекта закупки, поскольку работы по разработке проектной документации относятся к коду по ОКПД 74.20, тогда как установление дополнительных требований (с учетом особенностей данного объекта закупки) возможно только в случае выполнения работ строительных, включенных в код 45 (кроме кода 45.12).

По результатам указанной закупки, отраженным в протоколе № 27-3 от 23.10.2015, следует, что аукцион признан несостоявшимся ввиду непредставления участником закупки документов, подтверждающих его соответствие дополнительным требованиям, указанным в документации об аукционе, что свидетельствует об ограничении конкуренции при формировании лота по данной закупке с точки зрения фактического влияния на конкурентную среду.

На основании изложенного, подобное формирование лота приводит к невозможности определения объема работ по строительству объекта капитального строительства, к отсутствию законных оснований для осуществления строительства ввиду отсутствия проектной документации и положительного заключения государственной экспертизы в отношении указанной документации, а, следовательно, незаконности объявленной процедуры закупки.

Доводы заказчика, согласно которым закупка размещена в рамках строительства «под ключ» в соответствии с Положением об организации строительства объектов «под ключ», утвержденного Постановлением Госстроя СССР от 10 ноября 1989 года № 147, являются несостоятельными, так как подобное формирование объекта закупки противоречит императивным запретам, предусмотренным частями 1,3 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, положения указанного Постановления не снимают с заказчика обязанность по определению объема работ по строительству объекта капитального строительства.

3. Доводы заявителя, согласно которым в документации об аукционе не определены требования энергетической эффективности товаров, работ, услуг при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, являются несостоятельными, так как Приказ Минэкономразвития РФ от 04.06.2010 № 229 "О требованиях энергетической эффективности товаров, используемых для создания элементов конструкций зданий, строений, сооружений, в том числе инженерных систем ресурсоснабжения, влияющих на энергетическую эффективность зданий, строений, сооружений" (далее - Приказ) определяет требования энергетической эффективности в отношении конкретных товаров, используемых для создания инженерно-технических систем ресурсоснабжения зданий, строений, сооружений, тогда как объект закупки не включает описание товаров, применяемых в ходе производства работ по созданию магистральных сетей, что не позволяет сделать вывод о необходимости применения указанного Приказа.

Комиссия, руководствуясь статьями 99, 106 Закона о контрактной системе и Приказом ФАС России от 19.11.2014 N 727/14 "Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд",

РЕШИЛА:

1. Признать доводы жалобы ООО «СТРОЙТЕХГРУПП» на действия заказчика обоснованными в части описания объекта закупки.
2. По результатам рассмотрения жалобы и проведения внеплановой проверки признать в действиях заказчика нарушения пункта 2 статьи 42, пункта 1 части 1 статьи 64, части 2 статьи 33 Закона о контрактной системе, нарушение частей 1,3 статьи 17 Закона о защите конкуренции.
3. Выдать заказчику, оператору электронной площадки предписание об устранении нарушений законодательства о контрактной системе.
4. Передать материалы дела должностному лицу Челябинского УФАС России для решения вопроса о привлечении виновных лиц к административной ответственности.

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

Председатель Комиссии

ПРЕДПИСАНИЕ № 705-ж/2015
об устранении нарушений законодательства
Российской Федерации о контрактной системе

23 октября 2015 года

г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Комиссия по контролю в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд Челябинского УФАС России (далее - Комиссия), в составе:

Председателя Комиссии:

начальника отдела контроля закупок для государственных и муниципальных нужд Челябинского УФАС России и,

Членов Комиссии: . - специалиста-эксперта отдела закупок для государственных и муниципальных нужд Челябинского УФАС России,

- главного специалиста-эксперта отдела закупок для государственных и муниципальных нужд Челябинского УФАС России,

на основании решения Челябинского УФАС России от 23.10.2015 года, принятого по итогам рассмотрения жалобы ООО «СТРОЙТЕХГРУПП» на действия заказчика при проведении открытого аукциона в электронной форме № 0369300005115000018 на выполнение работ по созданию магистральных сетей микрорайона 16 А города

Снежинска Челябинской области (строительство "под ключ" - весь цикл работ от разработки технической документации до сдачи заказчику объектов, подготовленных к эксплуатации), в целях устранения нарушений законодательства о контрактной системе,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Муниципальному казённому учреждению «Служба заказчика по строительству и ремонту»:

1.1 с даты размещения на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (далее – официальный сайт) предписания не заключать контракт по итогам аукциона, проведенного с нарушением законодательства о контрактной системе.

1.2 в срок до 03.11.2015 принять решение об отмене аукциона и разместить указанное решение на официальном сайте.

2. ЗАО «Сбербанк-АСТ» с 28.10.2015 обеспечить Муниципальному казённому учреждению «Служба заказчика по строительству и ремонту» возможность исполнения пункта 1 настоящего предписания.

3. Муниципальному казённому учреждению «Служба заказчика по строительству и ремонту» в срок до 09.11.2015 в адрес Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области представить доказательства исполнения настоящего предписания, а именно сведения о незаключении контракта по итогам аукциона согласно пункту 1.1 настоящего предписания (в случае заключения контракта представить надлежащим образом заверенную копию контракта со всеми приложениями), а также надлежащим образом заверенную копию решения об отмене указанного аукциона и размещения указанного решения на официальном сайте.

4. ЗАО «Сбербанк-АСТ» в подтверждение исполнения предписания в течение трех дней с момента получения предписания представить в адрес Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области доказательства исполнения пункта 3 настоящего предписания.

Настоящее предписание может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его вынесения.

Обжалование предписания Челябинского УФАС России не приостанавливает действия предписания.

За неисполнение настоящего предписания Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность в виде штрафа в размере пятидесяти тысяч рублей на должностных лиц и в размере пятисот тысяч рублей на юридических лиц.