

18 мая 2016 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: «...» - заместителя руководителя Челябинского УФАС России;

Членов Комиссии: «...» - ведущего специалиста - эксперта отдела контроля закупок для государственных и муниципальных нужд Челябинского УФАС России;

«...» - заместителя начальника отдела контроля закупок для государственных и муниципальных нужд Челябинского УФАС России,

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 ОП «Центральный» УМВД России по г. Челябинску (исх. № 101/3122 от 15.04.2016, вх. № 4997 от 18.04.2016) без вызова сторон провела внеплановую проверку действий Управления дорожного хозяйства Администрации города Челябинска (далее – УДХ,) по соблюдению законодательства о размещении заказов, законодательства о контрактной системе при заключении следующих контрактов:

муниципальный контракт № 2011.68264 от 20.12.2011 на выполнение работ по содержанию и ремонту освещения на сумму 304 416 427 рублей;

муниципальный контракт № 2012.177601 от 25.12.2012 на выполнение работ по содержанию и ремонту уличного освещения на сумму 328 720 000 рублей;

муниципальный контракт № 2013.251286 от 16.12.2013 на выполнение работ по содержанию и ремонту уличного освещения на сумму 215 000 000 рублей;

муниципальный контракт № 2014.273500 от 30.09.2014 на выполнение работ по содержанию уличного освещения на сумму 50 503 300 рублей;

муниципальный контракт № 15/1-ТС от 01.01.2015 на выполнение работ по эксплуатации наружного освещения города Челябинска на сумму 43 114 377 рублей (далее – муниципальные контракты),

УСТАНОВИЛА:

В Челябинское УФАС России 18.04.2016 поступило обращение ОП «Центральный» УМВД России по г. Челябинску о необходимости осуществления проверки законности муниципальных контрактов, заключенных между УДХ и ООО «Челябгорсвет» в период с 2011 по 2015 годы на содержание и ремонт, эксплуатацию объектов уличного освещения города Челябинска, а также представлении сведений о перечне гарантийных обязательств, возложенных на подрядчика, наличии жалоб, заявлений, претензий, поступивших в антимонопольный орган.

ОП «Центральный» УМВД России по г. Челябинску представило для изучения в антимонопольный орган оригиналы муниципальных контрактов.

Согласно материалам дела, в 2011-2013 годах УДХ по результатам открытых аукционов в электронной форме (извещения №№ 0169300000111006220, 0169300000112007045, 0169300000113006270) заключило муниципальные контракты № 2011.68264 от 20.12.2011, 2012.177601 от 25.12.2012, 2013.251286 от 16.12.2013 в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о размещении заказов) с ООО «Челябгорсвет».

Указанные контракты заключены по начальным (максимальным) ценам аукционов (304 416 427 рублей, 328 720 000 рублей, 215 000 000 рублей соответственно),

определенным Заказчиком в документациях об Аукционах.

Управлением муниципального заказа Администрации города Челябинска (далее – Уполномоченный орган, УМЗ Администрации г. Челябинска) и УДХ 25.08.2014 объявлено о проведении электронного аукциона на выполнение работ по содержанию уличного освещения (извещение № 0169300000114004508) путем опубликования на официальном сайте в сети «Интернет» www.zakupki.gov.ru извещения о проведении Аукциона и документации об Аукционе в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе.

Начальная (максимальная) цена контракта - 50 503 300 рублей.

Протокол рассмотрения единственной заявки на участие в электронном аукционе от 12.09.2014 №0169300000114004508-1 содержит решение аукционной комиссии о соответствии заявки ООО «Челябгорсвет» требованиям документации об Аукционе.

Между УДХ и ООО «Челябгорсвет» 01.10.2014 заключен МК 2014 на сумму 50 503 300 рублей.

УМЗ Администрации города Челябинска и УДХ 27.11.2014 объявлено о проведении электронного аукциона на выполнение работ по содержанию уличного освещения (извещение № 0169300000114006666) путем опубликования на официальном сайте в сети «Интернет» www.zakupki.gov.ru извещения о проведении Аукциона и документации об Аукционе в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе.

Начальная (максимальная) цена контракта - 220 000 000 рублей.

В соответствии с протоколом рассмотрения единственной заявки на участие в электронном аукционе от 16.12.2014 №319651 на участие в Аукционе подана одна заявка от ООО «Челябгорсвет».

В ходе изучения документаций об Аукционах, муниципальных контрактов антимонопольным органом установлено следующее.

1. Законодательство о контрактной системе, также как и действовавшее до 01.01.2014 законодательство о размещении заказов, направлено на обеспечение государственных и муниципальных нужд, обеспечение гласности и прозрачности осуществления закупок (заказов), предотвращения коррупции и других злоупотреблений в указанной сфере, стимулирование и развитие конкуренции. Частью 2 статьи 8 Закона о контрактной системе запрещено 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. Частью 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции. Согласно статье 4 Закона о защите конкуренции товарный рынок – сфера обращения товара (в том числе иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами. Таким образом, взаимозаменяемость – это критерий, применяемый в большей степени для экономического обоснования отнесения товаров к одному товарному рынку.

При определении технологической и функциональной взаимосвязи товаров

необходимо исходить из совокупности следующих критериев:

- техническая однородность;
- потребительское назначение;
- взаимозаменяемость.

Перечень нарушений, перечисленный в части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, не является исчерпывающим, и для квалификации действий по организации и проведению торгов как нарушающих требования антимонопольного законодательства необходимы установление и оценка последствий тех или иных нарушений законодательства о контрактной системе с точки зрения их фактического либо возможного влияния на конкурентную среду в конкретном случае.

Исходя из совокупного толкования указанных положений законодательства о контрактной системе, законодательства о размещении заказов 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.

Частью 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов. При определении описания объекта закупки Заказчику необходимо учитывать не только технологическую и функциональную взаимосвязь работ, но и способность потенциальных участников закупки выполнить работы и принять участие в закупке. Согласно сметам, являющимся неотъемлемой частью муниципальных контрактов, в цену контракта включена поставка электроэнергии.

При этом пунктом 29 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе установлено, что закупка у единственного поставщика может осуществляться в случае заключения договора энергоснабжения или договора купли-продажи электрической энергии с гарантирующим поставщиком электрической энергии (квалификация для муниципальных контрактов № 2014.273500 от 30.09.2014, 15/1-ТС от 01.01.2015).

Аналогичная правовая норма содержалась и в пункте 2.1 части 2 статьи 55 Закона о размещении заказов (квалификация для муниципальных контрактов № 2011.68264 от 20.12.2011, 2012.177601 от 25.12.2012, 2013.251286 от 16.12.2013).

Статьей 3 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее – Закон об электроэнергетике) установлено, что гарантирующим поставщиком электрической энергии является коммерческая организация, обязанная в соответствии с законом об электроэнергетике или добровольно принятыми обязательствами заключить договор купли-продажи электрической энергии с любым обратившимся к ней потребителем электрической энергии либо с лицом, действующим от имени и в интересах потребителя электрической энергии и желающими приобрести электрическую энергию.

Постановлением Государственного комитета «Единый тарифный орган Челябинской области» от 12.10.2006 № 27/1 «О присвоении статуса гарантирующего поставщика электрической энергии ОАО «Челябэнергосбыт» ОАО «Челябэнергосбыт» присвоен статус гарантирующего поставщика электрической энергии, а также определена зона его деятельности – вся территория Челябинской области за исключением зон деятельности иных гарантирующих поставщиков.

На территории города Челябинска зарегистрированы иные хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность по выполнению работ, соответствующих кодам ОКВЭД 45.31 и ОКВЭД 40.10.5 (в том числе: ООО «Спецэлектромонтаж», ООО «Энерготехсоюз», ООО «Сервис Электрик», ООО «Энергослужба», ООО «Энергомонтаж», ЗАО «Уралремонтавтоматика» и другие).

В период с 01.01.2013 по 15.05.2015 оплата электрической энергии в целях обеспечения наружного освещения города Челябинска осуществлялась ООО «Челябгорсвет».

С 15.05.2015 по настоящее время Управлением перезаключены прямые договоры на поставку электрической энергии в целях бесперебойного обеспечения наружного освещения города Челябинска с иными хозяйствующими субъектами: ООО «Мечел-Энерго», ООО «Русэнергосбыт», ОАО «Челябэнергосбыт».

Таким образом, рынок поставки электрической энергии в целях обеспечения наружного освещения города Челябинска, а также рынок осуществления работ по эксплуатации объектов наружного освещения города Челябинска являются конкурентными.

Из материалов дела следует, что Заказчик в 2011-2015 годах не воспользовался возможностью заключения контрактов с гарантирующим поставщиком электроэнергии по Челябинской области при осуществлении закупок на содержание и ремонт, эксплуатацию освещения города Челябинска.

Муниципальные контракты и документации об Аукционах предусматривают два самостоятельных и невязанных друг с другом объекта закупки: поставка электрической энергии и выполнение работ по эксплуатации наружного освещения города Челябинска (техническое обслуживание наружного освещения, материалы для обслуживания, текущий ремонт, аварийно-восстановительные работы), что противоречит частям 1 и 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Указанное нарушение законодательства о контрактной системе допущено Заказчиком при проведении всех рассматриваемых аукционов и заключении муниципальных контрактов № 2011.68264 от 20.12.2011, 2012.177601 от 25.12.2012, 2013.251286 от 16.12.2013, 2014.273500 от 30.09.2014.

2. Заказчиком неправомерно при обосновании начальной (начальной) максимальной цены контракта по Аукционам № (извещения № 0169300000114004508, 0169300000114006666) применен затратный метод, который в силу действующего законодательства о контрактной системе применяется лишь в случае невозможности применения иных методов, таких как метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), нормативный метод, тарифный метод, проектно-сметный метод.

3. В силу части 1 статьи 94 Закона о контрактной системе исполнение контракта включает в себя следующий комплекс мер, реализуемых после заключения контракта и направленных на достижение целей осуществления закупки путем взаимодействия заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в соответствии с гражданским законодательством и настоящим Федеральным законом, в том числе:

- 1) приемку поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, предусмотренных контрактом, включая проведение в соответствии с Законом о контрактной системе экспертизы поставленного товара, результатов выполненной работы, оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта;
- 2) оплату заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта;

3) взаимодействие заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при изменении, расторжении контракта в соответствии со статьей 95 Законом о контрактной системе, применении мер ответственности и совершении иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) или заказчиком условий контракта.

Согласно пункту 5.2.3 проектов контрактов по Аукционам (извещения № 0169300000114004508, 0169300000114006666) Заказчик установил свое право уполномочить на проверку качества и объемов работ, то есть на приемку, иное лицо.

Между тем законодательством о контрактной системе предусмотрено, что приемку должен осуществлять Заказчик.

Следовательно, указанное положение проектов контрактов по Аукционам (извещения № 0169300000114004508, 0169300000114006666) и заключенных муниципальных контрактов 2014.273500 от 30.09.2014, 15/1-ТС от 01.01.2015 противоречит требованиям части 13 статьи 34 Закона о контрактной системе.

4. Согласно части 1 статьи 41.6 Закона о размещении заказов документация об открытом аукционе в электронной форме должна соответствовать требованиям, предусмотренным частями 1 - 3.2, 4.1 - 6 статьи 34 Закона о контрактной системе. Документация об аукционе должна содержать требования, установленные заказчиком, уполномоченным органом, к качеству, техническим характеристикам товара, работ, услуг, требования к их безопасности, требования к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, к размерам, упаковке, отгрузке товара, требования к результатам работ и иные показатели, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемых работ, оказываемых услуг потребностям заказчика (часть 2 статьи 34 Закона о контрактной системе).

Пунктом 1 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе определено, что документация об Аукционе должна содержать наименование и описание объекта закупки и условия контракта в соответствии со статьей 33 Закона о контрактной системе.

В пункте 4.1.8 рассматриваемых муниципальных контрактов установлена обязанность подрядчика поставить технику на дежурство после получения соответствующего указания от предприятия.

Вместе с тем, в нарушение части 1 статьи 41.6, части 2 статьи 34 Закона о размещении заказов, пункта 1 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе из содержания пункта 4.1.8 проектов контрактов и заключенных контрактов не возможно определить условия исполнения контракта, а именно: количество и виды техники, подлежащей постановке на дежурство, количество сотрудников, график дежурства.

Следует отметить, что в МК № 2013.251286 от 2013 года постановка техники на дежурства связана с обязанностью выполнения Подрядчиком обязательства на основании указаний предприятия, сведения о котором в контракте отсутствуют, что также в нарушение части 1 статьи 41.6, части 2 статьи 34 Закона о размещении заказов не позволяет определить условия исполнения контракта.

В Челябинское УФАС России 12.12.2014 поступила жалоба Челябинской областной общественной организации содействия общественному контролю «Комитет народного контроля» на действия Заказчика при проведении Аукциона (извещение № 0169300000114006666).

По результатам рассмотрения жалобы и проведения внеплановой проверки в порядке, предусмотренном статьями 99, 105, 106 Закона о контрактной системе, антимонопольным органом вынесено решение № 791-ж/2014 от 19.12.2014, согласно

которому в действиях УДХ признаны нарушения части 6 статьи 22, части 2 статьи 33, частей 4, 7 и 13 статьи 34, пункта 1 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе, частей 1 и 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившиеся в следующем.

Следует отметить, что помимо ранее изложенных нарушений в нарушение части 2 статьи 33, пункта 1 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе из содержания документации об Аукционе (извещение № 0169300000114006666) невозможно было сделать вывод об объемах работ в части протяженности сетей.

Согласно приложению к документации об электронном аукционе «Поэлементный состав сетей наружного освещения г. Челябинска» протяженность линий наружного освещения – 1508,8 км. Согласно приложению к аукционной документации «Перечень сетей уличного освещения» протяженность составляет 1377,396 км, а в смете указано, что осмотр воздушных сетей и проверку состояния освещения в вечернее время надо провести в количестве 9045,504 км.

На заседании Комиссии представитель Заказчика пояснил, что в документации допущена опечатка, протяженность линий наружного освещения составляет 1508,8 км, а 9045,504 км определено, исходя из расчета, что осмотр воздушных сетей и проверка освещения в вечернее время должно быть произведено шесть раз за год.

Однако указанное условие не было отражено в документации об Аукционе. На основании решения Комиссии Челябинского УФАС России № 791-ж/2014 от 19.12.2014 УМЗ Администрации города Челябинска, УДХ, оператору электронной площадки выдано предписание об устранении нарушений законодательства о контрактной системе, по результатам исполнения которого УДХ отменило Аукцион. Постановлением о наложении штрафа по делу № 7.30-4.1.4.2/1064-15 от 17.11.2015 должностное лицо УДХ привлечено к административной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе путем наложения штрафа в размере 50 000 рублей, штраф оплачен в бюджет соответствующего уровня. Челябинским УФАС России рассмотрена поступившая от ГУ МВД России по Челябинской области информация о нарушении законодательства о контрактной системе при заключении УДХ контрактов у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя): на выполнение работ по эксплуатации наружного освещения города Челябинска № 15/1-ТС от 01.01.2015, на выполнение работ по эксплуатации наружного освещения города Челябинска № 15/4-ТС от 27.02.2015, на выполнение работ по эксплуатации наружного освещения города Челябинска № 15/6-ТС от 01.04.2015.

Согласно представленным документам Управление дорожного хозяйства Администрации города Челябинска и ООО «Челябгорсвет» заключили муниципальный контракт на выполнение работ по эксплуатации наружного освещения города Челябинска № 15/1-ТС от 01.01.2015 на сумму 43 114 377 рублей 00 копеек.

Как следует из пункта 1.1 раздела 1 контракта основанием для его заключения являлся пункт 9 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе.

Кроме того, в антимонопольный орган представлен акт от 01.01.2015, в соответствии с которым в целях предотвращения аварийной ситуации на объектах наружного освещения города Челябинска, в целях обеспечения безопасности жизнедеятельности населения принято решение заключить контракт с ООО «Челябгорсвет».

Указанный контракт заключен сторонами в нарушение части 5 статьи 24, пункта 9 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе, поскольку у УДХ отсутствовали доказательства наступления обстоятельств непреодолимой силы.

Выполнение работ по эксплуатации наружного освещения города Челябинска, в том числе бесперебойная работа и управление сетями наружного освещения, обеспечение включения/отключения осветительных установок, контроль состояния работы пунктов включения наружного освещения, немедленное устранение неисправностей, грозящих жизни людей, участие в работе по ликвидации отказов в установках НО города, по подготовке к праздникам, в том числе дежурства по городу согласно графику в часы работы НО, включая выходные и праздничные дни, обусловлено необходимостью систематического содержания наружного освещения в надлежащем состоянии в целях обеспечения безопасности жизнедеятельности людей и не может рассматриваться в качестве обстоятельств непреодолимой силы.

Следует отметить, что УДХ, несмотря на установленное антимонопольным органом нарушение законодательства о контрактной системе, указанное в решении № 791-ж/2014 от 19.12.2014, выразившееся во включении в лот поставки электроэнергии и обрезке деревьев, замене опор, замене поврежденных светильников, прожекторов и арматуры к ним, восстановлению воздушных сетей и кабельной линии, заключило муниципальный контракт № 15/1-ТС от 01.01.2015, предметом которого является весь перечень данных работ, в том числе поставка электрической энергии на сумму 30 623 885 рублей в соответствии с локальной сметой.

По результатам рассмотрения административного дела в отношении должностного лица УДХ руководителем Челябинского УФАС России 02.06.2015 вынесено постановление о наложении штрафа в размере 50 000 рублей за заключение контрактов № 15/1-ТС от 01.01.2015, на выполнение работ по эксплуатации наружного освещения города Челябинска № 15/4-ТС от 27.02.2015, на выполнение работ по эксплуатации наружного освещения города Челябинска № 15/6-ТС от 01.04.2015 без проведения конкурентных процедур, штраф уплачен в бюджет соответствующего уровня.

Решением Челябинского УФАС России от 10.05.2016 № 88-07/15 по результатам рассмотрения антимонопольного дела контракты № 15/1-ТС от 01.01.2015, 15/4-ТС от 27.02.2015, 15/6-ТС от 01.04.2015, заключенные без проведения конкурентных процедур и в нарушение законодательства о контрактной системе, признаны соглашениями, нарушающими требования статьи 16 Закона о защите конкуренции, материалы дела переданы должностному лицу Челябинского УФАС России для рассмотрения вопроса о привлечении к административной ответственности ООО «Челябгорсвет» и его должностных лиц за нарушение антимонопольного законодательства по части 1 статьи 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Данным решением также установлено, что ООО «Челябгорсвет» являлось единственным участником закупок, проводимых УДХ на содержание и ремонт наружного освещения города Челябинска в 2010-2015 годах, заключив с заказчиком контракты на общую сумму 1 496 626 981 рубль.

Ввиду признания аукционов несостоявшимися, контракты заключались по начальным (максимальным) ценам, определенным в документах об Аукционах, экономия бюджетных средств не достигалась, отсутствовала конкуренция среди хозяйствующих субъектов при проведении указанных закупок (размещении заказов).

По вопросу ОП «Центральный» УМВД России по г. Челябинску о гарантийных обязательствах ООО «Челябгорсвет» установлено, что пунктом 4.1.7 муниципальных контрактов предусмотрен гарантийный срок на результат работ по ремонту один год с момента принятия работ. При этом определено, что гарантия

распространяется на все конструктивные элементы и работы, выполненные подрядчиком по контракту.

Исходя из изложенного, информации, представленной Заказчиком и Уполномоченным органом, а также информации, полученной Комиссией при проведении внеплановой проверки, Комиссия, руководствуясь статьей 99 Закона о контрактной системе,

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Заказчика нарушения части 2 статьи 8, пункта 1 части 1 статьи 64, части 13 статьи 34 Закона о контрактной системе, частей 1 и 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции, части 1 статьи 41.6, части 2 статьи 34 Закона о размещении заказов.

2. Предписание об устранении нарушений законодательства о контрактной системе, законодательства о размещении заказов не выдавать в связи с заключением контрактов.

3. Материалы дела должностному лицу Челябинского УФАС России для рассмотрения вопроса о привлечении виновных должностных лиц УДХ к административной ответственности за нарушение законодательства о размещении заказов, законодательства о контрактной системе не передавать, в связи с истечением срока давности, предусмотренного статьей 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Председатель Комиссии

«...»

Члены Комиссии

«...»