

РЕШЕНИЕ

по делу № 15-01-18.1-04/957

«07» декабря 2015 г.

г. Волгоград

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области по контролю за соблюдением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Комиссия), в составе:

А.П. Великанова – председателя Комиссии, начальника отдела контроля монополистической деятельности и торговли;

С.И. Богомолова – члена Комиссии, старшего государственного инспектора отдела контроля монополистической деятельности и торговли;

Л.В. Чернавиной – члена Комиссии, государственного инспектора отдела контроля монополистической деятельности и торговли;

рассмотрев по правилам статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее также – Закон о защите конкуренции) жалобу ОАО «Межрегиональный кадастровый центр «Земля» (далее также – заявитель) на действия заказчика – Общество с ограниченной ответственностью «Газпром трансгаз Волгоград» (ОГРН 1023403849182, ИНН 3445042160, КПП 997250001, адрес: 400074, Волгоградская область, Волгоград, ул. Рабоче-Крестьянская, дом 58, далее также – ООО «Газпром трансгаз Волгоград», Заказчик), при закупке товаров, работ, услуг в соответствии с положениями Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее также – Закон о закупках) путём проведения закупки № 31502938620 в форме открытого запроса предложений в электронной форме на выполнение комплекса работ по установлению границ охранных зон и зон минимально допустимых расстояний объектов трубопроводного транспорта и электросетевого хозяйства ОАО «Газпром», находящихся в зоне ответственной эксплуатации Фроловского и Ольховского ЛГТУМГ ООО «Газпром трансгаз Волгоград» на территории Волгоградской области (вх. эл. почты № 9368 от 26.11.2015, далее также – Жалоба), с участием в заседании Комиссии представителей:

- Черноскутова А.А., представитель ООО «Газпром трансгаз Волгоград» по доверенности № 024/762 от 04.12.2015;

- Дранниковой Н.Н., представитель ООО «Газпром трансгаз Волгоград» по доверенности № 024/761 от 04.12.2015;

- Черкасова А.В., представитель ООО «Газпром трансгаз Волгоград» по доверенности № 024/764 от 04.12.2015;

в отсутствие заявителя (его представителей), представителей организатора закупки и оператора электронной площадки, извещённых о времени и месте

рассмотрения жалобы надлежащим образом,

УСТАНОВИЛА:

26 ноября 2015 года в Управление поступила Жалоба, в которой выражается мнение о неправомерных действиях ООО «Газпром трансгаз Волгоград» при проведении обжалуемой закупки путем предъявления к участникам закупки требования не соответствующего действующему законодательству Российской Федерации, а именно в документации закупки № 31502938620 установлен заведомо невыполнимый срок выполнения работ - декабрь 2015 года по следующим основаниям:

1. Согласование документов по установлению границ охранных зон в территориальных органах Ростехнадзора согласно п. 6 раздела 8 «Требования к выполнению работ» исполнителю необходимо проводить в соответствии с Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 24.05.2010 №179 (утратил силу с 01.09.2013) или приказом Ростехнадзора от 17.01.2013 № 9 «Об утверждении порядка согласования федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору границ охранных зон в отношении объектов электросетевого хозяйства», при этом в соответствии с п. 8 приказом Ростехнадзора от 17.01.2013 № 9 срок согласования составляет 15 рабочих дней.

2. Осуществить государственный кадастровый учет без получения отметки Росреестра о согласовании землеустроительной документации невозможно. Срок согласования в соответствии с п. 4 Положением о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 11.07.2002 № 514, составляет 30 дней.

3. После получения от Росреестра отметки о принятии документов землеустройства в фонд данных сведения об охранных зонах вносятся в государственный кадастр недвижимости. Срок внесения сведений об охранных зонах в государственный кадастр недвижимости составляет 30 рабочих дней (ч. 2 ст. 17 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»).

В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1 Закона о закупках, общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг ООО «Газпром трансгаз Волгоград» (осуществляющим деятельность в организационно-правовой форме общество с ограниченной ответственностью) устанавливаются Законом о закупках.

В силу ч. 1 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, по правилам указанной статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, конкурсной комиссии или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов, а также при организации и проведении закупок в

соответствии с Законом о закупках, за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В соответствии с ч. 11 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, уведомление о поступлении жалобы и о приостановлении процедуры закупки (исх. № 04-22/8260 от 30.11.2015) направлено заявителю 30.11.2015 по адресу электронной почты: mccland08@gmail.com; заказчику - 30.11.2015 по адресам электронной почты: M.Panchenko@vlg.gazprom.ru, opt_tkm@vlg.gazprom.ru; а также размещено на сайте антимонопольного органа volgograd.fas.gov.ru. ООО «Газпром трансгаз Волгоград» разъяснена обязанность, предусмотренная частью 12 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, известить лиц, подавших заявки на участие в торгах, о факте поступления жалобы, ее содержании, месте и времени ее рассмотрения.

Рассмотрение жалобы заявителя назначено на 07.12.2015 в 11 часов 00 минут. Комиссией Управления объявлен перерыв в заседании до 07.12.2015, 15 часов 30 минут. Рассмотрение жалобы по существу завершено 07.12.2015.

Представителями заказчика представлены письменные возражения на жалобу (исх. ООО «Газпром трансгаз Волгоград» № 024/7726 от 02.12.2015), в которых утверждается, что работы по обжалуемой закупке возможно выполнить в срок до 20 рабочих дней.

Исследовав, имеющиеся в материалах дела сведения, документы и доводы лиц, участвующих в рассмотрении жалобы, Комиссия Управления пришла к следующим выводам.

1. Извещение о проведении закупки № 31502938620 размещено 10.11.2015 (с изменением 01.12.2015) на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (www.zakupki.gov.ru; далее – официальный сайт).

Закупка № 31502938620 осуществляется в соответствии с планом закупок товаров, работ и услуг ООО «Газпром трансгаз Волгоград» на 2015г. (исх. ООО «Газпром трансгаз Волгоград» № 059/7723 от 02.12.2015).

В соответствии с п. 1.3 приложения 2 к Документации о запросе предложений №0004/15/2.1/0060545/ТГВолгоград/ЗП/ГОС/Э/10.11.2015, работы требуется осуществить в сроки: с момента заключения договора по декабрь 2015 г.

Согласно извещению закупки № 31502938620, дата и время рассмотрения заявок и подведения итогов 04.12.2015 в 17ч. 00м.

В соответствии с п. 4 ч. 10 ст. 4 Закона о закупках, в документации о закупке должны быть указаны сроки (периоды) поставки товара, выполнения работы, оказания услуги.

1. Исходя из п. 8 Порядка согласования федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору границ охранных зон в отношении объектов электросетевого хозяйства, утвержденного приказом Ростехнадзора от 17.01.2013 № 9, территориальный орган, в который поступили заявление сетевой организации

о согласовании границ охранной зоны и прилагаемые к нему документы в соответствии с перечнем, определенным [пунктом 10](#) настоящего Порядка, регистрирует его в день поступления, рассматривает, оформляет решение о согласовании (об отказе в согласовании) границ охранной зоны и направляет его сетевой организации (с возвратом оригинала карты (плана) объекта землеустройства и отметкой на нем о согласовании) в течение 15 рабочих дней с даты поступления заявления.

Комиссией установлено, что в соответствии с п. 8 Порядка согласования федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору границ охранных зон в отношении объектов электросетевого хозяйства, утвержденного приказом Ростехнадзора от 17.01.2013 № 9 и приложением 2 к Документации о запросе предложений №0004/15/2.1/0060545/ТГВолгоград/ЗП/ГОС/Э/10.11.2015, минимальный срок согласования документов по установлению границ охранных зон по закупке №31502938614 составляет не менее 15 рабочих дней.

2. Заявитель жалобы ссылается на необходимость согласования землеустроительной документации в Росреестре.

Однако данный довод является не состоятельным на основании нижеследующего:

Пункт 4 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации относит охранные зоны к зонам с особыми условиями использования территорий.

Сведения о зонах с особыми условиями использования территорий вносятся в Государственный кадастр недвижимости (далее - ГКН) на основании документов, необходимых для внесения в ГКН сведений о соответствующей зоне (п. 2 ст. 1, ст. 10 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», пункты 6 и 72.1 Порядка ведения ГКН, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 04.02.2010 № 42).

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» (далее - Закон о землеустройстве), под объектами землеустройства понимаются, в том числе, зоны с особыми условиями использования территорий, а также части указанных территорий и зон; под землеустроительной документацией - документы, полученные в результате проведения землеустройства.

Статьей 20 Закона о землеустройстве установлено, что карта (план) объекта землеустройства является документом, отображающим в графической и текстовой формах местоположение, размер, границы объекта землеустройства и иные его характеристики.

На основе сбора, обработки, учета, хранения и распространения документированной информации о проведении землеустройства формируется государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства. Лица, осуществляющие проведение землеустройства, обязаны бесплатно передать экземпляр подготовленной ими землеустроительной документации в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства (абзацы первый и четвертый ст. 24 Закона о землеустройстве).

В силу ст. 23 Закона о землеустройстве порядок согласования землеустроительной документации установлен Положением о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11.07.2002 № 514 (далее - Положение).

Согласно п. 2 Положения в случаях, установленных законодательством РФ, землеустроительная документация в зависимости от вида подлежит согласованию с Федеральной службой земельного кадастра России и с территориальными органами (в настоящее время - Росреестром), органами санитарно-эпидемиологического надзора, органами охраны памятников культуры, органами местного самоуправления.

Пункт 3 Положения устанавливает, что органы Росреестра обеспечивают проведение согласования следующей землеустроительной документации:

- а) генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации;
- б) документации по вопросам землеустройства, разработанной в соответствии с решениями органов государственной власти;
- в) документации, касающейся земель, находящихся в Федеральной собственности.

Согласование иной землеустроительной документации с заинтересованными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления осуществляется ее разработчиком совместно с заказчиком в соответствии с договором о проведении землеустройства.

Необходимости согласования с Федеральной службой земельного кадастра России (в настоящее время - Росреестром) какой-либо землеустроительной документации, в том числе карт (планов) зон с особыми условиями использования территорий, данное Положение не предусматривает.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2009 № 621 «Об утверждении формы карты (плана) объекта землеустройства и требований к ее составлению» не предусмотрено утверждение Росреестром (его территориальными органами) карт (планов) объектов землеустройства. Отсутствуют соответствующие полномочия Росреестра (его территориальных органов) и в Положении о Росреестре (из писем Минэкономразвития России от 20.06.2011 № Д23-2614 и от 13.12.2011 № Д23-5117 следует, что указанные полномочия были исключены из Положения как избыточные).

Данная позиция подтверждена и органами судебной защиты, например, постановлением Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 24.06.2015 № Ф08-3265/2015 по делу № А63-2689/2014 - карты (планы) объектов землеустройства Росреестром (его территориальными органами) не согласовываются и не утверждаются.

Таким образом, необходимость в предварительном (до внесения сведений об охранных зонах в ГКН) согласовании с регистрирующим органом (либо последующем утверждении) землеустроительной документации по установлению

охранных зон отсутствует (не предусмотрена действующим законодательством), а утверждение Жалобы о невозможности осуществлении внесения сведений об охранных зонах в ГКН «без получения отметки Росреестра о согласовании землеустроительной документации» не основано на действующем законодательстве.

3. Заявитель считает, что согласно ч. 2 ст. 17 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» срок внесения сведений об охранных зонах в государственный кадастр недвижимости составляет 30 рабочих дней.

Согласно части 2 статьи 17 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» предусматривает, что кадастровый учет или внесение в государственный кадастр недвижимости сведений на основании документов, поступивших в орган кадастрового учета в порядке информационного взаимодействия (не в связи с соответствующим заявлением), а также при поступлении заявления и карты-плана территории в соответствии с частью 1 статьи 45.1 настоящего Федерального закона осуществляется в срок не более чем тридцать рабочих дней со дня поступления указанных в настоящей части документов.

Согласно ч. 1 ст. 45.1 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» внесение в государственный кадастр недвижимости сведений, полученных в результате выполнения комплексных кадастровых работ, осуществляется на основании заявления о внесении сведений о земельных участках и местоположении на них зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, форма которого устанавливается органом нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений, и карты-плана территории, представленных исполнителем комплексных кадастровых работ в орган кадастрового учета.

Таким образом, в срок не более 30 дней (предельный срок) осуществляется проведение кадастрового учета или внесение в государственный кадастр недвижимости сведений либо на основании документов, поступивших в орган кадастрового учета в порядке информационного взаимодействия, либо на основании сведений, полученных в результате выполнения комплексных кадастровых работ.

Ни один из указанных случаев не соответствует виду работ, поименованных в п. 6 технического задания к договору подряда (**Приложение 1 к Документации о запросе предложений № 004/15/2.1/0060545/ТГВолгофад/ЗП/ГОС/Э/10.11.2015 «Выполнение комплекса работ по установлению границ охранных зон и зон минимально допустимых расстояний объектов трубопроводного транспорта и электросетевого хозяйства ОАО «Газпром», находящихся в зоне ответственной эксплуатации Фроловского и Ольховского ЛПТУМГ ООО «Газпром траисгаз Волгоград» на территории Волгоградской области**).

Срок внесения сведений по установлению границ охранных зон и зон минимально допустимых расстояний в государственный кадастр недвижимости определяется органами государственного кадастрового учёта в соответствии с ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», если иное не установлено настоящим Федеральным законом,

другими федеральными законами, постановка на учет объекта недвижимости, учет изменений объекта недвижимости, за исключением сведений, предусмотренных п. 14.1 ч. 2 ст. 7 настоящего Федерального закона, учет части объекта недвижимости или снятие с учета объекта недвижимости осуществляется в течение 10 рабочих дней со дня получения органом кадастрового учета соответствующего заявления о кадастровом учете.

По сообщению филиала ФГБУ «ФКП Росреестра» по Волгоградской области, с 01.06.2015 срок рассмотрения электронных заявлений об осуществлении государственного кадастрового учета объектов недвижимости сокращен с 10 до 7 рабочих дней (<http://volgograd-kadastr.ru/index.php?start=45>).

Таким образом, Комиссией установлено, что срок внесения филиалом ФГБУ «ФКП Росреестра» по Волгоградской области сведений об охранных зонах в государственный кадастр недвижимости составляет 7 рабочих дней.

Следовательно, общий минимальный срок выполнения части работ по закупке №31502938620 в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также в соответствии с Документацией о запросе предложений № 0004/15/2.1/0060545/ТГВолгоград/ЗП/ГОС/Э/10.11.2015, лишь в части согласования документов по установлению границ охранных зон и внесения сведений об охранных зонах в государственный кадастр недвижимости, должен составлять не менее 22 рабочих дней.

При этом необходимо учитывать сроки выполнения самих работ по установлению границ охранных зон и зон минимально допустимых расстояний объектов трубопроводного транспорта и электросетевого хозяйства ОАО «Газпром», находящихся в зоне ответственной эксплуатации Волгоградского, Логовского и Котельниковского ЛПУМГ ООО «Газпром трансгаз Волгоград» на территории Волгоградской и Ростовской областей, Республики Калмыкия, в результате чего действительная продолжительность выполнения работ составит ещё больший срок.

Довод ООО «Газпром трансгаз Волгоград» о том, что работы по обжалуемой закупке можно выполнить до 20 дней не состоятелен. Так как сроки, установленные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации не зависят от исполнителя работ.

В силу основных начал гражданского законодательства, правоотношения должны строиться на принципах разумности, а обязательства исполняться при условии их реальной выполнимости.

Следовательно, срок выполнения работ, установленный в соответствии с п. 4 ч. 10 ст. 4 Закона о закупках, не может носить вероятностный характер, а должен соответствовать критериям разумности и обеспечивать реальную возможность выполнения работ с его учетом.

В рассматриваемом случае Комиссией установлено, что с учетом неопределения комиссией заказчика по состоянию на 7 декабря 2015 года победителя закупки и приостановления закупки, исполнение договора в установленные сроки (декабрь 2015 года) будет являться объективно невозможным.

Таким образом, в действиях ООО «Газпром трансгаз Волгоград» при установлении срока выполнения работ в документации закупки № 31502938620 нарушены ч. 1 ст. 2 и п. 4 ч. 10 ст. 4 Закона о закупках.

В соответствии с 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) принимает решение о необходимости выдачи предписания, предусмотренного п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции.

II. В соответствии с ч. 17 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, при рассмотрении жалобы по существу комиссия антимонопольного органа рассматривает обжалуемые действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии. В случае, если в ходе рассмотрения жалобы комиссией антимонопольного органа установлены иные нарушения в действиях (бездействии) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, комиссия антимонопольного органа принимает решение с учётом всех выявленных нарушений.

Согласно 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).

Исходя из п. 9.4.4. Положения о закупках ООО «Газпром трансгаз Волгоград», со дня размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса предложений Организатор на основании заявления любого заинтересованного лица, поданного в письменной форме, в течении двух рабочих дней со дня получения соответствующего заявления предоставляет такому лицу копию документацию о запросе предложений в печатном виде в соответствии с порядком, указанным в извещении о проведении открытого запроса предложений.

Однако в извещении по закупке № 31502938620, установлен единственный порядок предоставления документации - путем скачивания файлов в электронной форме.

Таким образом, ООО «Газпром трансгаз Волгоград» в извещении по закупке №31502938620 установлен порядок предоставления документации в нарушение п. 9.4.4. Положения о закупках ООО «Газпром трансгаз Волгоград». Данный факт является нарушением ч. 1 ст. 2 Закона о закупках.

Учитывая обстоятельства настоящего дела, изложенные выше, а именно признание одного из доводов жалобы обоснованным, Комиссия Управления считает необходимым признать жалобу заявителя обоснованной.

Комиссия пришла к выводу о необходимости выдачи предписания ООО «Газпром трансгаз Волгоград».

На основании изложенного, руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ОАО «Межрегиональный кадастровый центр «Земля» на действия заказчика – ООО «Газпром трансгаз Волгоград» (ОГРН 1023403849182, ИНН 3445042160, КПП 997250001, адрес: 400074, Волгоградская обл., Волгоград, ул. Рабоче-Крестьянская, д. 58), при проведении закупки № 31502938620 в форме открытого запроса предложений в электронной форме на выполнение комплекса работ по установлению границ охранных зон и зон минимально допустимых расстояний объектов трубопроводного транспорта и электросетевого хозяйства ОАО «Газпром», находящихся в зоне ответственной эксплуатации Фроловского и Ольховского ЛГТУМГ ООО «Газпром трансгаз Волгоград» на территории Волгоградской области (вх. эл. почты № 9368 от 26.11.2015) обоснованной.
2. Признать заказчика - ООО «Газпром трансгаз Волгоград» нарушившим ч. 1 ст. 2 и п. 4 ч. 10 ст. 4 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».
3. Выдать заказчику - ООО «Газпром трансгаз Волгоград» обязательное для исполнения предписание, предусмотренное п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» об устранении нарушений ч. 1 ст. 2 и п. 4 ч. 10 ст. 4 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» при проведении закупки № 31502938620 в форме открытого запроса предложений в электронной форме на выполнение комплекса работ по установлению границ охранных зон и зон минимально допустимых расстояний объектов трубопроводного транспорта и электросетевого хозяйства ОАО «Газпром», находящихся в зоне ответственной эксплуатации Фроловского и Ольховского ЛГТУМГ ООО «Газпром трансгаз Волгоград» на территории Волгоградской области.