

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

о прекращении административного производства

по делу №051/04/7.29-288/2020

22 октября 2020 года
Мурманск

город

Руководитель Управления Федеральной антимонопольной службы по Мурманской области Чеченина С.А., действующий на основании статьи 23.66 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ), рассмотрев материалы дела об административном правонарушении, возбужденного 06.04.2020 прокурором Октябрьского административного округа города Мурманска старшим советником юстиции <...> в отношении должностного лица (На момент рассматриваемых действий замещавшего должность директора Мурманского муниципального бюджетного учреждения «Управления дорожного хозяйства») <...> по части 2 статьи 7.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях,

при участии старшего помощника прокурора Октябрьского административного округа г. Мурманска <...> и представителя <...> по доверенности б/н от 27.05.2020 <...>

УСТАНОВИЛ:

06.04.2020 прокурора Октябрьского административного округа города Мурманска старшим советником юстиции <...> возбуждено дело об административном правонарушении в отношении должностного лица (на момент рассматриваемых действий замещавшего должность директора Мурманского муниципального бюджетного учреждения «Управления дорожного хозяйства») <...> по части 2 статьи 7.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

15.06.2020 руководителем Управления Федеральной антимонопольной службы по Мурманской области постановление заместителя прокурора рассмотрено. Производство по делу №051/04/7.29-288/2020 прекращено в связи с отсутствием состава правонарушения.

Прокуратура Октябрьского округа города Мурманска не согласившись с вынесенным постановлением 30.06.2020 вынесла протест прокурора.

Октябрьский районный суд рассмотрев протест прокуратуры 05.08.2020 принял решение постановление по делу №051/04/7.29-288/2020 отменить и вернуть дело на новое рассмотрение.

В ходе повторного рассмотрения материалов дела установлено следующее.

Предметом регулирования 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) являются отношения, связанные с обеспечением государственных и муниципальных нужд в товарах, работах, услугах за счет средств соответствующих бюджетов.

Закон о контрактной системе 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, в том числе, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

В силу статьи 3 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» Мурманское муниципальное бюджетное учреждение «Управление дорожного хозяйства» является заказчиком.

В соответствии с пунктом 1 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных 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 данного Кодекса.

Согласно части 3 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно.

Согласно части 1 статьи 10 ГК РФ не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом). Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке. При этом в соответствии с ч 5. Статьи 10 ГК РФ добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются.

Закупка у единственного поставщика не относится к конкурентным способам закупки, а, следовательно, применение такого метода закупок должно осуществляться исключительно в случаях, установленных законом.

Такие случаи предусмотрены статьей 93 Закона о контрактной системе.

В силу пункта 9 части 1 статьи 93 названного выше Федерального закона заказчик вправе осуществить закупку у единственного поставщика вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы, в случае возникновения необходимости в оказании медицинской помощи в экстренной форме либо в оказании медицинской помощи в неотложной форме (при условии, что такие товары, работы, услуги не включены в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера) и применение иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), требующих затрат времени, нецелесообразно. Заказчик вправе заключить в соответствии с настоящим пунктом контракт на поставку товара, выполнение работы или оказание услуги соответственно в количестве, объеме, которые необходимы для ликвидации последствий, возникших вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы, либо для оказания медицинской помощи в экстренной форме или неотложной форме, в том числе в случаях, предусмотренных частями 7 и 12 статьи 82 настоящего Федерального закона (редакция действующая на дату заключения договора 20.03.2020).

Из постановления прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении следует, что в нарушение требований части 5 статьи 24 Закона о контрактной системе, 20.03.2020 Мурманским муниципальным бюджетным учреждением «Управление дорожного хозяйства» на основании пункта 9 части 1 статьи 93 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ заключен договор № 08/032020/16 с единственным участником, предметом которого является аренда транспортных средств с предоставлением услуг по управлению и технической эксплуатации при выполнении неотложных работ по уборке и вывозу снега с объектов улично-дорожной сети города Мурманска.

Источником финансирования являются бюджет муниципального образования города Мурманска.

Цена контракта составила 26 820 000,00 рублей.

Начало оказания услуг наступает с даты подписания контракта 20.03.2020, окончание услуг 30.04.2020г.

Нарушение части 5 статьи 24 Закона о контрактной системе образует состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 2 статьи 7.29 КоАП РФ.

В соответствии с частью 2 статьи 7.29 КоАП РФ принятие решения о способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе решения о закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), в случае, если определение поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок должно осуществляться путем проведения конкурса или аукциона,

- влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере пятидесяти тысяч рублей.

В силу части 2 статьи 12 Закона о контрактной системе должностные лица заказчиков несут персональную ответственность за соблюдение требований, установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок и нормативными правовыми актами, указанными в частях 2 и 3 статьи 2 настоящего Федерального закона.

Указанные обстоятельства послужили основанием для возбуждения дела об административном правонарушении в отношении должностного лица — директора Мурманского муниципального бюджетного учреждения «Управления дорожного хозяйства» <...>.

В силу статьи 26.11. КоАП РФ судья, члены коллегиального органа, должностное лицо, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу.

Прокуратурой Октябрьского округа города Мурманска и ММБУ «УДХ» представлены документы и пояснения в целях подтверждения своих позиций по делу. При повторном рассмотрении дела сторонам было предложено представить дополнительные доказательства. Стороны пояснили, что не располагают иными доказательствами, чем те, что были уже представлены ранее. Ходатайств стороны не заявляли. Новое рассмотрение дела осуществляется исходя из оценки документов, имеющихся в деле.

Рассматривая доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности установлено следующее.

Материалы дела содержат Обоснование к гражданско-правовому договору № 08/032020/16 от 20.03.2020 способом закупки у единственного подрядчика на основании пункта 9 части 1 статьи 93 Федерального закона о контрактной системе в сфере закупок, из которого следует, что для ликвидации последствий, возникших вследствие непреодолимой силы (обильных снегопадов) и с целью предотвращения возникновения чрезвычайной ситуации определение исполнителя иным способом нецелесообразно в связи с длительностью проведения конкурентных способов определения исполнителя, и обусловлено необходимостью в короткие сроки обеспечить учреждению необходимый уровень содержания улично-дорожной сети

города Мурманска и вывоза снежных масс.

Установлено, что в период с 01.01.2020 по 28.02.2020 года ММБУ «УДХ» по итогам проведения аукционов в электронной форме были заключены следующие гражданско-правовые договоры на аренду транспортных средств для уборки и вывозу снега:

1.08/012020/1386 от 26 января 2020 г. на аренду самосвала 10 т на 3000 часов; контрагент - ИП Кошкин (объем часов аренды выбран с учетом дополнительно увеличенных объемов по дополнительным соглашениям, отражено в актах);

2.08/012020/1387 от 27 января 2020 г. на аренду самосвала 10 т на 3000 часов; контрагент - ИП Кошкин (объем часов аренды выбран, отражено в актах);

3.08/012020/1388 от 27 января 2020 г. на аренду самосвала 10 т на 3000 часов; контрагент - ИП Кошкин (объем часов аренды выбран с учетом дополнительно увеличенных объемов по дополнительным соглашениям, отражено в актах);

4.08/012020/1384 от 26 января 2020 г. на аренду самосвала 20 т на 1500 часов; контрагент - ИП Ткаченко (объем часов аренды выбран с учетом дополнительно увеличенных объемов по дополнительным соглашениям, отражено в актах);

5.08/012020/1385 от 27 января 2020 на аренду самосвала 30 т на 1500 часов; контрагент - ИП Аслямов (объем часов аренды выбран с учетом дополнительно увеличенных объемов по дополнительным соглашениям, отражено в актах);

6.08/012020/1389 от 27 января 2020 на аренду самосвала 10 т на 2100 часов; контрагент - ИП Кошкин (объем часов аренды выбран с учетом дополнительно увеличенных объемов по дополнительным соглашениям, отражено в актах);

7.08/012020/0007 от 11 февраля 2020 на аренду самосвала 10 т на 2500 часов; контрагент - ИП Кошкин (объем часов аренды выбран с учетом дополнительно увеличенных объемов по дополнительным соглашениям, отражено в актах);

8.08/012020/0006 от 12 февраля 2020 на аренду самосвала 10 т на 2500 часов; контрагент - ИП Ткаченко (объем часов аренды выбран с учетом дополнительно увеличенных объемов по дополнительным соглашениям, отражено в актах).

Количество часов, по приведенным договорам аренды техники, было рассчитано на 10-ти месячный период оказания услуг.

В связи с продолжающимися снегопадами, что подтверждается письмом ФГБУ «Мурманское УГМС» № 60-23/1400 от 19.03.2020 года, согласно которому количество выпавших осадков в январе 2020 года составило 73,3 мм или 229% климатической нормы осадков, а в феврале 2020 года - 45,0 мм или 205 % от климатической нормы, исполнение практически по всем вышеуказанным договорам было завершено в течении менее трех месяцев с момента заключения договоров.

Предвидя не простую погодную обстановку, ММБУ «УДХ» 18.03.2020 подготовило и направило в ММКУ «Управление закупок» заявки на закупку услуг аренды специализированной техники № 08/1517, 08/1524, 08/1525, 08/1518.

18.03.2020 в единой информационной сети было размещено извещение о проведении аукциона в электронной форме на аренду экскаватора-погрузчика в комплекте с гидромолотом с предоставлением услуг по управлению и технической эксплуатации.

То есть помимо, закупки у единственного поставщика осуществлялись и конкурсные процедуры.

Для целей предупреждения угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с невозможностью проезда специальной техники на придомовой территории многоквартирных домов города Мурманска, транспортных средств экстренных оперативных служб, коммунальной техники, исполнения муниципального задания в полном объеме в части организации вывоза снежных масс на свалку, расположенную в п. Дровяное, ММБУ «УДХ» было направлено письмо № 03/420 от 28.01.2020 о перераспределении остатков денежных средств.

В силу значительной продолжительности процедуры выбора поставщика конкурентным способом, в ситуации практически полной выборки услуг в части аренды транспортных средств по ранее заключенным договорам, в связи с продолжительными снегопадами и во избежание негативных последствий для жителей города, ММБУ «УДХ» 20.03.2020 заключен договор № 08/032020/16 с ООО «Аквариум» на аренду транспортных средств на основании пункта 9 части 1 статьи 93 Федерального закона о контрактной системе.

Важно отметить, что в силу требований норм бюджетного законодательства и законодательства о контрактной системе, Заказчик имеет право заключать контракты только после выделения денежных средств. Таким образом, после того как до Заказчика были доведены денежные средства он смог закупить услуги по аренде транспортных средств с предоставлением услуг по управлению и технической эксплуатации при выполнении работ по уборке и вывозу снега объектов улично-дорожной сети города Мурманска.

По смыслу положений пункта 9 части 1 статьи 93 Федерального закона о контрактной системе в сфере закупок заключение контракта с единственным поставщиком (исполнителем) является мерой реагирования для устранения аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы, когда применение иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), требующих затрат времени, нецелесообразно.

Постановление № 4290 от 20.12.2019 Администрации города Мурманска «О принятии неотложных мер по предупреждению угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с невозможностью проезда специальной техники на придомовые территории многоквартирных домов города Мурманска» (с изменением от 13.02.2020 № 382) обязало управления округов г. Мурманска организовать работу по выявлению в границах округов придомовые территории, подверженные угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с невозможностью проезда специальной техники, с направлением информации в штаб по принятию неотложных мер по предупреждению угрозы возникновения ЧС для рассмотрения вопроса о необходимости выделения средств из резервного фонда администрации города Мурманска на финансовое обеспечение выполнения неотложных работ по уборке и вывозу снега с придомовых территорий в объемах, необходимых для устранения угрозы возникновения чрезвычайной ситуации.

Обеспечение неотложных работ по уборке и вывозу снега с соответствующих придомовых территорий возложено на Комитет по развитию городского хозяйства администрации города Мурманска (пункт 4 Постановления).

Постановлением Администрации города Мурманска № 382 от 13.02.2020 создан и утвержден состав штаба по принятию неотложных мер по предупреждению угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с невозможностью проезда специальной техники на придомовые территории многоквартирных домов.

В ходе рассмотрения дела установлено, что основанием, заключения договора № 08/032020/16 у единственного Исполнителя на аренду транспортных средств с предоставлением услуг по управлению и технической эксплуатации при выполнении неотложных работ по уборке и вывозу снега с объектов улично-дорожной сети города Мурманска послужило Постановление главы администрации города Мурманска от 26.02.2020 № 536 с внесением изменения в постановление администрации города Мурманска

Вместе с тем, приняты во внимание доводы, озвученные ММБУ «УДХ» об увеличении количества осадков в весенний период 2020г; увеличение площади уборки снежных масс (адреса отражены в Постановлении администрации города Мурманска №473, 536,580); изменение маршрута вывоза снежных масс, частоты движения и расстояния до точки утилизации.

Следует учесть, значительное количество осадков выпало в начале сезона ноябре -декабре 2019 и январе 2020, что превысило показатели предыдущего года, тем самым, ММБУ «УДХ» были досрочно выбраны услуги в части аренды транспортных средств по ранее заключенным договорам.

Кроме того, ММБУ «УДХ» в 2020 году было дополнительно вменено обеспечение выполнения неотложных работ по уборке и вывозу снега с придомовых территорий в объемах, необходимых для устранения угрозы возникновения чрезвычайной ситуации с учетом списков адресов, что увеличило площади уборки и объемы вывозимого снега и километраж до точки утилизации.

Как ранее было отмечено, начало оказания услуг по контракту с 20.03.2020 по 30.04.2020г, то есть контракт заключен на непродолжительный срок.

Учитывая исключительность рассматриваемого обстоятельства, избежать наступление которого невозможно и предвидеть сложно (объем снежных осадков в 2019- 2020 годах), а также принимая во внимание, что ММБУ «УДХ», предпринимало меры для проведения конкурентных процедур при заключении иных контрактов, а также действовало с целью выполнения в кратчайшие сроки обязательств, возложенных на учреждение, считаю, что прокуратурой не установлена необходимая и достаточная совокупность обстоятельств, доказывающих возможность и целесообразность проведения конкурентных процедур для заключения именно этого контракта. При рассмотрении не выявлено доказательств нарушения должностным лицом ММБУ «УДХ» норм Закона о контрактной системе не позволяющих заключения договора с единственным поставщиком, на основании пункта 9 части 1 статьи 93 Федерального закона о контрактной системе в сфере закупок.

Также учитывается, что размер денежных средств, выделяемых бюджетному учреждению на проведение закупок определяется не самим учреждением и следовательно процедура торгов проводится на сумму, которая была выделена учредителем. Прокуратурой Октябрьского округа не представлено доказательств, что <...> мог заранее предполагать необходимость заключения контрактов в большем объеме. Планирование закупок осуществлялось исходя из анализа прошлых лет. Из материалов дела не представляется возможным сделать вывод, что <...> мог надлежащим образом заранее предвидеть, что объемы услуг возрастут и потребуются большее финансирование и увеличение объемов работ в рамках будущих контрактов. В материалах дела отсутствуют доказательства, подтверждающие виновность действий должностного лица заказчика. В рассматриваемом случае не заключение контрактов с единственным поставщиком привело бы к наступлению неблагоприятных последствий для города и его населения в целом. С целью предотвращения таких последствий и был заключен рассматриваемый контракт.

<...> действовал с целью защиты охраняемых законом интересов общества, предпринимал меры для ликвидации последствий, возникших вследствие непреодолимой силы (обильных снегопадов) и с целью предупреждения угрозы возникновения чрезвычайной ситуации, при которой всякое промедление могло причинить существенный вред жизни и здоровью населения.

Учитывая, что ранее заключённые контракты были исполнены в связи с непредвиденно обильным количеством осадков, увеличением площади уборки снежных масс, изменением маршрута вывоза снежных масс, частоты движения и расстояния до точки утилизации, и тот

факт, что Учреждение должно было исполнять свои функции по уборке снега полагаю, что заключение контракта с единственным поставщиком не терпело отлагательства, и принятые меры являлись чрезвычайными и объективно необходимыми.

Объективная сторона правонарушения, ответственность, за совершение которого предусмотрена частью 2 статьи 7.29 КоАП РФ состоит в том, что Заказчиком неправильно выбран способ определения поставщика. В тех обстоятельствах, которые сложились у Заказчика и о наступлении которых он знать заранее не мог закупка могла быть осуществлена исключительно у единственного поставщика.

Как ранее было отмечено, закупка может быть осуществлена только после выделения денежных средств учредителем. Как только денежные средства были выделены учреждению у него появилось право закупить необходимые услуги. Закупка всех услуг конкурентной процедурой привела бы к тому, что на какое то время уборка снега не могла бы осуществляться, что составило бы проблемы для проезда машин, спецтехники по дорогам города. ММБУ «УДХ» 18.03.2020 подготовило и направило в ММКУ «Управление закупок» заявки на закупку услуг аренды специализированной техники № 08/1517, 08/1524, 08/1525, 08/1518. 18.03.2020 в единой информационной сети было размещено извещение о проведении аукциона в электронной форме на аренду экскаватора-погрузчика в комплекте с гидромолотом с предоставлением услуг по управлению и технической эксплуатации. Ещё раз отметим, что кроме закупки у единственного поставщика осуществлялись и конкурсные процедуры.

Статьёй 26.1. КоАП РФ определены обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении. Руководствуясь названной статьёй, исходя из тех материалов дела, которые были представлены сторонами в действиях должностного лица не установлена его виновность.

Необходимо отметить, что в решении Октябрьского районного суда города Мурманска по делу №12-467/2020 по рассмотрению протеста прокурора на постановление по делу №051/04/7.29-288/2020 также отмечено, что представленных в материалах дела доказательств недостаточно для полного и объективного исследования всех обстоятельств дела.

В соответствии с ч.4 ст 1.5 КоАП РФ неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица.

Факт сговора между сторонами, иные злоупотребления и наличие в действиях сторон намерения обойти требования Закона о контрактной системе и недобросовестным образом получить преимущество перед иными участниками гражданского оборота, не установлены.

Следовательно, должностным лицом директор Мурманского муниципального бюджетного учреждения «Управления дорожного хозяйства» <...> не нарушены требования части 5 статьи 24 Закона о контрактной системе.

Таким образом, в рассматриваемом случае отсутствует событие административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 7.29 КоАП РФ.

Субъективная сторона административного правонарушения:

В соответствии с частью 1 статьи 2.1 КоАП РФ административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

В силу статьи 1.5 КоАП РФ лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина.

Статьёй 26.1 КоАП РФ предусмотрено, что по делу об административном правонарушении выяснению подлежат ряд обстоятельств, в том числе: наличие события административного правонарушения; обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ, производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению в случае отсутствия состава административного правонарушения.

В соответствии с частью 1 статьи 25.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях лицо, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом (статья 51 Конституции Российской Федерации).

<...> о рассмотрении дела об административном правонарушении уведомлен надлежащим образом.

Представленные <...> дополнительные документы и пояснения по существу рассмотрения, учтены в постановлении.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 1.5, 2.1, 24.5, 25.1, 26.1, 26.11 29.9, 29.10 КоАП РФ,

ПОСТАНОВИЛ:

1.Производство по делу №051/04/7.29-288/2020 в отношении должностного лица - директора Мурманского муниципального бюджетного учреждения «Управления дорожного хозяйства» <...> прекратить за отсутствием состава.

В соответствии с пунктом 3 частью 1 статьи 30.1 и частью 1 статьи 30.3 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом, может быть обжаловано в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела в течение 10 суток со дня вручения или получения копии постановления.

Согласно части 1 статьи 31.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано.

Руководитель

Мурманского УФАС России

С.А. Чеченина