

РЕШЕНИЕ

Резолютивная часть решения оглашена 27 ноября 2017 года.

В полном объеме решение изготовлено 11 декабря 2017 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее — Комиссия) в составе:

Козлова Анна Алексеевна – руководитель
Челябинского УФАС России;

Председатель
Комиссии: Ветрова Татьяна Алексеевна — начальник
отдела контроля естественных монополий, ЖКХ
и транспорта Челябинского УФАС России;

Члены Комиссии: Потапченко Светлана Сергеевна — ведущий
специалист-эксперт отдела контроля
естественных монополий, ЖКХ и транспорта
Челябинского УФАС России,

в присутствии представителей сторон, рассмотрев дело № 2-03/17 по признакам нарушения МУП «ЧКТС» части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.06 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее — Челябинское УФАС России) поступили жалобы ООО «Бадис» на действия (бездействие) МУП «ЧКТС» (далее – заказчик, предприятие) при проведении запроса предложений на право заключения договора оказания услуг по техническому обслуживанию, выполнению аварийно-восстановительных работ, капитальных ремонтов, реконструкций, модернизаций на тепловых сетях, сооружениях, оборудовании согласно перечня обслуживаемого имущества в Metallургическом районе г. Челябинска (извещение № 31604578855), а также при проведении запроса предложений на право заключения договора оказания услуг по

техническому обслуживанию, выполнению ремонтов (аварийно-восстановительных работ, модернизации, реконструкции), обеспечению надежного теплоснабжения на тепловых сетях, сооружениях и оборудовании МУП «ЧКТС», находящихся в хозяйственном ведении, расположенных в г. Челябинске (далее – услуги по ремонту тепловых сетей) (извещение № 31604578891) (далее – запросы предложений).

В связи с тем, что на заседании Комиссии жалобы были отозваны, Комиссия решила прекратить рассмотрение жалоб.

Между тем, в жалобах ООО «Бадис» указано, что действия МУП «ЧКТС» приводят к ограничению конкуренции и как следствие являются нарушением части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, в связи с чем, Челябинским УФАС России действия МУП «ЧКТС» при проведении запросов предложений были рассмотрены на предмет нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

При рассмотрении документации запросов предложений установлено следующее.

Заказчик провел запросы предложений на право заключения договора оказания услуг по ремонту тепловых сетей на 2017 – 2021 годы.

При проведении запросов предложений МУП «ЧКТС» руководствовалось Положением о закупке, утвержденным 24.11.2016 директором МУП «ЧКТС» Лобановым С.М. (далее – Положение о закупке) и Федеральным законом от 18.07.2011 № 223 «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закон о закупках).

Извещения о проведении запросов предложений размещены на официальном сайте www.zakupki.gov.ru 26.12.2016.

Начальная (максимальная) цена договора по извещению № 31604578855 – 129 858 554 рубля.

Начальная (максимальная) цена договора по извещению № 31604578891 – 242 491 446 рублей.

Согласно протоколам заседания закупочной комиссии от 31.12.2016 №1 и №2 на участие в закупках поступила одна заявка ООО «ЮжУралТеплоПрибор». В связи с чем, закупка признана несостоявшейся и принято решение заключить договоры с единственным поставщиком.

На основании пункта 6 статьи 25 Положения о закупке между МУП «ЧКТС» и ООО «ЮжУралТеплоПрибор» были заключены договоры оказания услуг по техническому обслуживанию и ремонту тепловых сетей от 01.01.2017 № 1 и № 2 (далее – договоры).

В ходе проведения запросов предложений заказчиком необоснованно было произведено укрупнение предмета закупки в части срока оказания услуг с

01.01.2017 по 31.12.2021 и не сформирована начальная (максимальная) цена договора в отношении всего периода действия договора.

При этом следует отметить, что с 01.01.2017 МУП «ЧКТС» обязано осуществлять закупки работ, услуг в соответствии с требованиями 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), наиболее жестко регламентирующего порядок проведения закупок по сравнению с Законом о закупках.

Указанные действия МУП «ЧКТС» свидетельствуют о наличии признаков нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Приказом Челябинского УФАС России от 19.04.2017 № 108 возбуждено дело по признакам нарушения МУП «ЧКТС» части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, выразившегося в укрупнении предмета закупки в части срока оказания услуг с 01.01.2017 по 31.12.2021, а также в неуказании начальной (максимальной) цены договоров в период действия договоров с 2018 года по 2021 год включительно.

На заседании Комиссии представитель МУП «ЧКТС» пояснил, что заказчиком обоснованно установлен срок оказания услуг на 5 лет, поскольку практика обслуживания и эксплуатации сетей показала, что установление данного срока необходимо с точки зрения обеспечения надежного теплоснабжения.

Организация, в том числе персонал, обслуживающий тепловые сети, обязаны обладать информацией об особенностях, местоположении оборудования с целью предотвращения и своевременного устранения аварийных ситуаций. Ежегодное проведение закупки является экономически не целесообразным и не эффективным. Ежегодная смена организации по обслуживанию тепловых сетей приведет к тому, что первые месяцы (январь, февраль - самые холодные) будут тратиться на знакомство с оборудованием, что неминуемо снизит надежность теплоснабжения. Кроме того, Закон о закупках не устанавливает ограничений относительно срока, на который может быть заключен договор.

Дополнительно представитель МУП «ЧКТС» указал, что в Законе о закупках нет запрета на изменение условий договоров, заключенных по результатам закупки, в том числе условий относительно цены договора. Согласно условиям закупочной документации (закупки № 31604578891; № 31604578855) и условиям договоров стоимость оказания услуг установлена на период с 01.01.2017 по 31.12.2017. Согласно п. 4.1. Договора стоимость оказания услуг подлежит изменению на каждый календарный год с учетом тарифных решений, установленных Министерством тарифного регулирования и энергетики Челябинской области, согласовывается сторонами в Дополнительных соглашениях к Договору на каждый календарный последующий год. Таким образом, в рассматриваемых Договорах МУП

«ЧКТС» содержится положение об изменении условий договора, в частности, изменение цены договора в зависимости от изменения тарифа, что соответствует нормам действующего законодательства. Следовательно, заказчиком установлена начальная (максимальная) цена договора на весь период его действия.

Челябинским УФАС России было подготовлено и направлено лицам, участвующим в рассмотрении дела, заключение об обстоятельствах дела № 2-03/17.

МУП «ЧКТС» и ООО «ЮжУралТеплоПрибор» представлены возражения на заключение об обстоятельствах дела № 2-03/17.

В возражениях МУП «ЧКТС», отраженных в письме от 17.11.2017 № 7037, указано на несогласие предприятия со всеми выводами антимонопольного органа, изложенными в заключении об обстоятельствах дела № 2-03/17. По выводу относительно укрупнения предмета закупки в части срока оказания услуг МУП «ЧКТС» указало, что заключение долгосрочного контракта с подрядной организацией не противоречит требованиям Закона о закупках, обусловлено спецификой выполняемых работ и обеспечивает эффективное обслуживание тепловых сетей. Относительно отсутствия в документации запросов предложений начальной (максимальной) цены договора в период 2018-2021 годов включительно МУП «ЧКТС» пояснило, что в заявках на участие в запросах предложений участники должны указывать цену услуг за один год (с 01.01.2017 по 31.12.2017), при этом на дальнейший период действия договора цена договора будет зависеть от тарифных решений, установленных Министерством тарифного регулирования и энергетики Челябинской области, что не явилось препятствием для участия в запросах предложений. Также МУП «ЧКТС» указало, что в документации запросов предложений заказчиком указаны сведения об объеме работ, требования к качеству, техническим характеристикам закупаемых работ, которые содержатся в схеме тепловых сетей. По мнению МУП «ЧКТС», при определении объекта закупки заказчиком обоснованно были объединены в одну закупку услуги по обследованию и ремонту тепловых сетей, поскольку согласно Правил технической эксплуатации тепловых установок, утвержденных Приказом Министерства энергетики Российской Федерации от 24.03.2003 № 115, в рамках технического обслуживания тепловых сетей также осуществляется их наружный осмотр и гидравлическое испытание.

Доводы, изложенные в возражении МУП «ЧКТС», Комиссия считает необоснованными и противоречащими фактическим обстоятельствам, установленным антимонопольным органом в ходе рассмотрения дела.

Изучив материалы дела, заслушав пояснения сторон, Комиссия Челябинского УФАС России пришла к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются следующими принципами: В

соответствии с частью 1 статьи 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются следующими принципами:

- 1) информационная открытость закупки;
- 2) равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки;
- 3) целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика;
- 4) отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

Согласно части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе:

- 1) координация организаторами торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиками деятельности их участников, а также заключение соглашений между организаторами торгов и (или) заказчиками с участниками этих торгов, если такие соглашения имеют своей целью либо приводят или могут привести к ограничению конкуренции и (или) созданию преимущественных условий для каких-либо участников, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации;
- 2) создание участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом;
- 3) нарушение порядка определения победителя или победителей торгов, запроса котировок, запроса предложений;
- 4) участие организаторов торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиков и (или) работников организаторов или работников заказчиков в торгах, запросе котировок, запросе предложений.

Согласно части 5 статьи 17 Закона о защите конкуренции положения части 1 настоящей статьи распространяются, в том числе на все закупки товаров, работ, услуг, осуществляемые в соответствии с Законом о закупках.

Перечень нарушений, указанных в пунктах 1-4 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, не является исчерпывающим.

При рассмотрении действий заказчика (организатора закупок) как на этапе организации закупок, так и при их проведении и заключении договоров, подлежит установлению не только наступление негативных последствий для конкуренции, но и возможность их наступления.

1. Положение о закупке является документом, в силу части 2 статьи 2 Закона о закупках, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Согласно части 3 статьи 3 Закона о закупках в положении о закупке могут быть предусмотрены иные (помимо конкурса или аукциона) способы закупки. При этом заказчик обязан установить в положении о закупке порядок закупки указанными способами.

Порядок проведения запроса предложений регламентирован статьей 22 Положения о закупке МУП «ЧКТС».

В силу части 5 статьи 4 Закона о закупках при закупке на официальном сайте размещается информация о закупке, в том числе извещение о закупке, документация о закупке, проект договора, являющийся неотъемлемой частью извещения о закупке и документации о закупке, изменения, вносимые в такое извещение и такую документацию, разъяснения такой документации, протоколы, составляемые в ходе закупки, а также иная информация, размещение которой на официальном сайте предусмотрено настоящим Федеральным законом и положением о закупке, за исключением случаев, предусмотренных частями 15 и 16 настоящей статьи.

В силу пункта 5 части 9 статьи 4 Закона о закупках в извещении о закупке должны быть указаны, в том числе, сведения о начальной (максимальной) цене договора (цене лота).

Сведения о начальной (максимальной) цене договора (цене лота) также должны быть указаны в документации о закупке (пункт 5 часть 10 статьи 4 Закона о закупках).

Согласно статьям 15, 16 Положения о закупке в извещении и документации о закупке должны быть указаны, в том числе, сведения о начальной (максимальной) цене договора.

Согласно статье 22 Положения о закупке под запросом предложений понимается непродолжительная процедура формального запроса технико-коммерческих предложений с выбором победителя по лучшей совокупности условий исполнения договора. Запрос предложений может проводиться, в том числе, если предложение участника можно оценивать не только по цене, но и по иным критериям.

В приложении № 1 к информационной карте запросов предложений установлены следующие критерии оценки заявок: стоимость договора, понижающий коэффициент, применяемый в сметах на ремонтные работы, наличие опыта оказания услуг.

При этом оценка заявок по критерию стоимость договора осуществляется в зависимости от снижения начальной (максимальной) цены договора, указанной в документации запроса предложений.

Однако в нарушение пункта 5 части 9 статьи 4 Закона о закупках, статей 15, 16 Положения о закупке в извещениях и документации о проведении запросов предложений начальная (максимальная) цена договоров не указана на 2018 – 2021 годы.

В свою очередь, в документации запросов предложений, а, именно, в информационной карте содержится следующая информация относительно начальной (максимальной) цены договоров: стоимость оказания услуг за период с 01.01.2017 по 31.12.2017 составляет 129 858 554 рубля 00 копеек (242 491 446 рублей 00 копеек). Стоимость оказания услуг подлежит изменению на каждый календарный год с учетом тарифных решений, установленных Министерством тарифного регулирования и энергетики Челябинской области и согласовывается сторонами в дополнительных соглашениях не позднее 31 декабря каждого календарного года в течение срока действия договора.

Срок действия договоров установлен с 2017 года по 2021 год включительно.

Таким образом, заказчиком не сформирована начальная (максимальная) цена договоров в отношении всего периода действия договоров.

Указанное описание начальной (максимальной) цены договора не позволяет определить стоимость договора с 2018 года по 2021 год включительно и, следовательно, препятствует потенциальным участникам закупки сформировать предложение, которое в том числе, будет оцениваться и по цене договора.

Между тем, начальная (максимальная) цена договора является одним из основных параметров закупки, на основании которого участниками закупки формируются соответствующие предложения. Отсутствие понятного и открытого порядка формирования начальной (максимальной) цены договора создает предпосылки для ограничения конкуренции среди потенциальных участников закупки.

Документация о проведении закупки, являющаяся по своей сути офертой, в соответствии с положениями которой впоследствии заключается договор, не должна содержать возможности ее множественного толкования.

Указанная документация должна содержать в себе четкое, исчерпывающее

описание условий договора, что исключает возможность субъективного толкования со стороны заказчика указанных в такой документации положений.

Действия заказчика не должны приводить к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников путем установления неоднозначного порядка формирования начальной (максимальной) цены договора, что запрещено частью 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, действия МУП «ЧКТС», выразившиеся в неуказании начальной (максимальной) цены договоров в период действия договоров с 2018 года по 2021 год включительно, приводят к ограничению конкуренции среди хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги по техническому обслуживанию, выполнению аварийно-восстановительных работ, капитальных ремонтов, реконструкций, модернизаций на тепловых сетях и содержат признаки нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

2. Требования к участникам закупки, к обеспечению заявок, обеспечению исполнения договора, требования к содержанию извещения о закупке, закупочной документации, требования к оформлению и составу заявки на участие в закупке определены в статьях 10, 11, 15, 16, 17 Положения о закупке.

В соответствии с пунктом 3 части 9 статьи 4 Закона о закупках извещение о закупке должно содержать предмет договора с указанием количества поставляемого товара, объема выполняемых работ, оказываемых услуг.

Согласно пункту 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в частности, установленные заказчиком требования к качеству, техническим характеристикам товара, работы, услуги, к их безопасности, к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы и иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика.

Статьей 15 Положения о закупке определено, что извещение о закупке должно содержать предмет договора с указанием количества поставляемого товара, объема выполняемых работ, оказываемых услуг.

В соответствии с подпунктом 2 пункта 1 статьи 16 Положения о закупке документация о закупке включает в себя установленные заказчиком требования к качеству, техническим характеристикам товара, работы, услуги, к их безопасности, к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, к размерам, упаковке, отгрузке

товара, к результатам работы и иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика.

Согласно извещению и пункту 2 информационной карты запроса предложений видом и предметом запроса предложений по извещению № 31604578855 является оказание услуг по техническому обслуживанию, выполнению аварийно-восстановительных работ, капитальных ремонтов, реконструкций, модернизаций на тепловых сетях, сооружениях, оборудовании согласно перечня обслуживаемого имущества в Металлургическом районе г. Челябинска, по извещению № 31604578891 - оказание услуг по техническому обслуживанию, выполнению ремонтов (аварийно-восстановительных работ, модернизации, реконструкции), обеспечению надежного теплоснабжения на тепловых сетях, сооружениях и оборудовании МУП «ЧКТС», находящихся в хозяйственном ведении, расположенных в г. Челябинске.

При этом в пункте 7 информационной карты, а также в пункте 2.2 договора заказчиком определено, что при оказании услуг, являющихся предметом закупки, исполнитель, в том числе должен производить обследование (инвентаризацию) тепловых сетей с целью установления технического состояния тепловой сети, ее технических характеристик (диаметр, протяженность, вид изоляции и прокладки, перечень неотъемлемых элементов – опор, воздушников, дренажей и т.п.).

Обследование тепловых сетей - это комплексная система наблюдений, оценки и прогноза состояния тепловых сетей и объектов теплоснабжения, проводящаяся в целях повышения надежности и безопасности систем теплоснабжения, снижение затрат на проведение аварийно-восстановительных работ посредством реализации мероприятий по предупреждению, предотвращению, выявлению и ликвидации аварийных ситуаций.

Как указано в пункте 2.2 договора по результатам обследования исполнитель оформляет паспорт тепловой сети и схему с указанием технических параметров теплотрасс, нумерации тепловых камер и определением границ балансовой принадлежности с оформлением дефектной ведомости, с последующим оформлением сметы необходимых работ.

Таким образом, услуги по ремонту тепловых сетей осуществляются на основании документов, характеризующих техническое состояние тепловых сетей, которые содержат показатели, связанные с определением соответствия выполняемых работ, потребностям заказчика.

Вместе с тем, услуги по обследованию тепловых сетей, по результатам которых должны оказываться услуги по ремонту тепловых сетей, является частью предмета запросов предложений.

Отсутствие в составе документации запросов предложений информации, характеризующей техническое состояние тепловых сетей и необходимой для оказания услуг по ремонту тепловых сетей означает, что заказчик не установил требования к объему работ, подлежащих выполнению в рамках заключаемого договора, что лишает участника закупки возможности обоснованно сформировать свое предложение.

Таким образом, в нарушение пункта 3 части 9, пункта 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации отсутствуют сведения об объеме работ, требования к качеству, техническим характеристикам закупаемых работ.

3. В ходе рассмотрения дела Челябинским УФАС России было проведено исследование осуществленных МУП «ЧКТС» закупок, предметом которых являлось оказание услуг по ремонту тепловых сетей.

В письме от 15.05.2017 № 2989 МУП «ЧКТС» указало следующие организации, которые оказывали услуги аналогичные предметам запросов предложений в 2014 – 2016 годах:

- ООО «ЮжУралТеплоПрибор», с которым был заключен договор от 20.01.2015 № 7 сроком действия до 31.12.2016, договор от 31.12.2013 № 9 сроком действия до 31.12.2016, договор от 25.12.2015 № 220 сроком действия до 31.12.2020;
- МУП «ЧСТ», с которым заключен договор от 14.01.2013 № 377 сроком действия до 31.12.2015;
- ООО «Тепло», с которым заключен договор от 09.01.2014 № 10 сроком действия до 31.12.2016.

Согласно таблице №2 - сводной справке по организации эксплуатации тепловых сетей с 2014 по 2017 годы, представленной в письме МУП «ЧКТС» от 08.08.2017 № 4805, ООО «ЮжУралТеплоПрибор» по договору от 20.01.2015 № 7 и по договору от 31.12.2013 № 9 оказывало услуги по обследованию и ремонту тепловых сетей и объектов теплоснабжения, находящихся в хозяйственном ведении МУП «ЧКТС», в отношении которых проведены запросы предложений и заключены договоры от 01.01.2017 № 1, 2.

Таким образом, с 2014 года ООО «ЮжУралТеплоПрибор» проводит обследование тепловых сетей, устанавливая их техническое состояние, и как следствие определяет объем работ по ремонту тепловых сетей, который в дальнейшем стал предметом запросов предложений

В связи с чем, ООО «ЮжУралТеплоПрибор» является организацией, обладающей в приоритетном порядке информацией о состоянии тепловых сетей и объектов теплоснабжения, находящихся в хозяйственном ведении МУП «ЧКТС», что дает ему преимущество по сравнению с иными хозяйствующими субъектами, оказывающими услуги по ремонту тепловых

сетей.

В связи с чем, ООО «ЮжУралТеплоПрибор» является единственной организацией, для которой сформированная с нарушением требований Закона о закупках документация запросов предложений не явилась препятствием для участия в запросах предложений.

Таким образом, действия МУП «ЧКТС», выразившиеся в неуказании в документации сведений об объеме работ, являющихся предметом закупки, привели к созданию преимущественных условий участия в запросах предложений для ООО «ЮжУралТеплоПрибор» путем доступа к информации о техническом состоянии тепловых сетей, ее технических характеристик (диаметр, протяженность, вид изоляции и прокладки, перечень неотъемлемых элементов – опор, воздушников, дренажей и т.п.) и содержат признаки нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

4. В силу части 1 статьи 1 Закона о закупках целями регулирования настоящего Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков, в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений

Согласно пункту 7.1 приказа Госстроя РФ от 13.12.2000 № 285 «Об утверждении Типовой инструкции по технической эксплуатации тепловых сетей систем коммунального теплоснабжения» в каждой организации должен быть организован плановый ремонт оборудования, трубопроводов, зданий и сооружений. Ремонт тепловых сетей и тепловых пунктов подразделяется на:

- текущий ремонт, к которому относятся работы по систематическому и своевременному предохранению отдельных элементов оборудования и конструкций тепловой сети от преждевременного износа путем проведения профилактических мероприятий и устранения мелких неисправностей и повреждений;
- капитальный ремонт, в процессе которого восстанавливается изношенное оборудование и конструкции или они заменяются новыми, имеющими более высокие технологические характеристики, улучшающими эксплуатационные качества сети.

На все виды ремонта основного оборудования, трубопроводов, зданий и

сооружений должны быть составлены перспективные и годовые графики. На вспомогательные оборудования составляются годовые и месячные графики ремонта, утверждаемые техническим руководителем предприятия.

Графики капитального и текущего ремонтов разрабатываются на основе результатов анализа выявленных дефектов, повреждений, периодических осмотров, испытаний, диагностики и ежегодных опрессовок.

Вместе с тем, документация запросов предложений не содержит информации (графики, планы), необходимой для проведения ремонтных работ на тепловых сетях. Заказчиком не конкретизирован перечень мероприятий и материалов, необходимых для проведения ремонтных работ.

Как текущий, так и капитальный ремонт на тепловых сетях составляет отдельный предмет закупки, формируемый на основании результатов обследования тепловых сетей.

Одним из результатов, на который направлено обследование тепловых сетей, является эффективное планирование и обоснование выделения финансовых средств на содержание и проведение ремонтных работ на тепловых сетях.

Однако объединение в одну закупку услуг по обследованию и ремонту тепловых сетей приводит к тому, что исполнитель самостоятельно определяет объем ремонтных работ, в то время как это является обязанностью заказчика, что в свою очередь, может привести к неэффективному расходованию заказчиком выделенных финансовых средств на проведение ремонтных работ на тепловых сетях.

Ссылка МУП «ЧКТС» на Правила технической эксплуатации тепловых установок, утвержденных Приказом Министерства энергетики Российской Федерации от 24.03.2003 № 115 (далее – Правила), необоснованна, поскольку согласно пункту 2.7.7 Правил при техническом обслуживании следует проводить операции контрольного характера (осмотр, контроль за соблюдением эксплуатационных инструкций, испытания и оценки технического состояния) и некоторые технологические операции восстановительного характера (регулирование и наладку, очистку, смазку, замену вышедших из строя деталей без значительной разборки, устранение мелких дефектов).

При этом услуги по техническому обслуживанию составляют лишь часть предмета запросов предложений и не включают в себя проведение ремонтных работ на тепловых сетях.

В возражениях на заключение об обстоятельствах дела № 2-03/17 МУП «ЧКТС», опровергая довод относительно самостоятельного определения исполнителем объема ремонтных работ, указало, что согласно пункту 3.1.14 договора при выявлении необходимости проведения аварийно-

восстановительного ремонта исполнитель оформляет дефектные ведомости, на основании которых исполнитель формирует локальные сметы по каждому объекту и направляет в адрес заказчика ... заказчик в течение 2 (двух) рабочих дней, следующих за днем получения от исполнителя локальных смет производит согласование локальной сметы.

В свою очередь, Комиссия Челябинского УФАС России из содержания пункта 3.1.14 договора делает вывод, что заказчик прежде, чем согласовать локальные сметы, должен проверить обоснованность объемов ремонтных работ, указанных в локальных сметах путем проведения самостоятельных мероприятий контрольного характера посредством осмотра и оценки технического состояния тепловых сетей, то есть фактически повторно провести обследование тепловых сетей.

Указанное обстоятельство также свидетельствует о недопустимом объединении в одну закупку услуг по обследованию и ремонту тепловых сетей.

Также следует отметить, что тариф на услуги по поставке тепловой энергии для МУП «ЧКТС» устанавливается с учетом затрат предприятия, в том числе на услуги по техническому обслуживанию, выполнению аварийно-восстановительных работ, капитальных ремонтов, реконструкций, модернизаций на тепловых сетях.

В связи с чем, определение исполнителем объема ремонтных работ может привести не только к неэффективному расходованию заказчиком финансовых средств, но и к необоснованному росту тарифа на услуги МУП «ЧКТС» для неопределенного круга потребителей.

В письме от 11.07.2017 №4202 МУП «ЧКТС» поясняет, что личное знание персоналом исполнителя месторасположения оборудования, его состояния и характеристик может обеспечить надежность теплоснабжения, скорость ликвидации аварийных ситуаций, осуществление необходимых профилактических мероприятий. Достичь ознакомления с эксплуатируемым оборудованием в короткие сроки невозможно. Ежегодная смена организаций по обслуживанию тепловых сетей приведет к снижению надежности теплоснабжения.

Тогда как, подобный подход заказчика к организации надежного теплоснабжения на территории г. Челябинска не создает условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчика в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, создают неэффективное использование денежных средств, не обеспечивают расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг, препятствуют развитию добросовестной конкуренции, не обеспечивают гласности и прозрачности закупки, предотвращения коррупции и других злоупотреблений.

В соответствии с Постановлением Администрации г. Челябинска от 28.11.2011 № 279-п МУП «ЧКТС» определена как единая теплоснабжающая организация на территории г. Челябинска.

При этом действия предприятия, как единой теплоснабжающей организации, при решении основной задачи по бесперебойному теплоснабжению жилых домов и объектов городской инфраструктуры, не должны приводить к ограничению конкуренции на рынке оказания услуг по техническому обслуживанию, выполнению аварийно-восстановительных работ, капитальных ремонтов, реконструкций, модернизаций на тепловых сетях.

5. Формируя закупочную документацию и определяя предмет закупки, заказчик должен руководствоваться основными целями Закона о закупках, в том числе создавая условия для расширения возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, для нужд заказчиков и стимулирование такого участия (часть 1 статьи 1 Закона о закупках).

Между тем, заказчиком необоснованно было произведено укрупнение предмета закупки в части срока оказания услуг с 01.01.2017 по 31.12.2021.

Проведение закупки с указанием срока оказания услуг с 01.01.2017 по 31.12.2021 с соблюдением всех требований действующего законодательства само по себе не может рассматриваться как ограничение доступа к участию в закупке и не является нарушением Закона о закупках и Закона о защите конкуренции.

Однако фактически заказчик ограничил возможность участия в закупке на оказание соответствующих услуг в период с 2018 года по 2021 включительно среди хозяйствующих субъектов – участников рынка оказания услуг по ремонту тепловых сетей.

Таким образом, выявленные в ходе рассмотрения дела действия МУП «ЧКТС», создали препятствия для участия в закупке иным участникам данного товарного рынка, следствием чего явилось то, что на участие в запросах предложений подана одна заявка (ООО «ЮжУралТеплоПрибор»).

Более того, проведение запросов предложений с указанием срока оказания услуг с 01.01.2017 по 31.12.2021 накануне перехода на Закон о контрактной системе свидетельствует об уклонении заказчика от проведения конкурентных процедур на оказание соответствующих услуг с 2018 года по 2021 включительно в соответствии с требованиями Закон о контрактной системе.

6. В целях исследования состояния конкуренции на рынке оказания услуг по ремонту тепловых сетей Челябинским УФАС России проведен анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения по делу № 2-03/17.

Оказание услуг по ремонту тепловых сетей может осуществляться различными хозяйствующими субъектами, соответствующими требованиям документации запросов предложений.

Согласно пункту 8 информационных карт запросов предложений участники должны соответствовать обязательным требованиям, в том числе должны обладать свидетельством, выданным саморегулируемой организацией о допуске к соответствующим видам работ:

- 1) п.3 Земляные работы – п.3.1;
- 2) п.10 Монтаж металлических конструкций – п.10.5;
- 3) п.12 Защита строительных конструкций трубопроводов и оборудования - п.12.3, п.12.5, п.12.9, п.12.10, п.12.11;
- 4) п.18 Устройство наружных сетей теплоснабжения - п.18.1, п.18.2, п.18.3, п.18.4, п.18.5.

По данным, полученным от саморегулируемой организации Союза строительных компаний Урала и Сибири (письмо от 07.04.2017 № 01/302/0213), на дату проведения запросов предложений (в декабре 2016 года) необходимым свидетельством, выданным Союзом строительных компаний Урала и Сибири о допуске к соответствующим видам работ, обладали 23 хозяйствующих субъекта.

В соответствии с частью 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции в рамках рассмотрения дела № 2-03/17 проведен анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения по данному делу.

По результатам проведения анализа состояния конкуренции на рынке оказания услуг по ремонту тепловых сетей установлено следующее:

1. Временной интервал исследования определен периодом с 26.12.2016 (дата размещения извещений о проведении запросов предложений) по 20.04.2017 включительно (дата возбуждения производства по делу № 2-03/17).
2. Продуктовые границы рынка (предмет торгов): оказание услуг по техническому обслуживанию, выполнению аварийно-восстановительных работ, капитальных ремонтов, реконструкций, модернизаций на тепловых сетях, сооружениях, оборудовании МУП «ЧКТС».
3. Состав хозяйствующих субъектов: ООО «ЮжУралТеплоПрибор» и 23 хозяйствующих субъекта, осуществляющих оказание услуг по ремонту

тепловых сетей, обладающие необходимым свидетельством, выданным саморегулируемой организацией о допуске к соответствующим видам работ.

Таким образом, указанный рынок является конкурентным, оказать данные услуги могут иные хозяйствующие субъекты, помимо ООО «ЮжУралТеплоПрибор».

В соответствии со статьей 4 Закона о защите конкуренции под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Все участники рынка услуг по ремонту тепловых сетей могут являться потенциальными исполнителями данных, то есть могут являться между собой конкурентами на право заключения договоров по результатам запросов предложений.

Конкуренция должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Заказчиком должны быть созданы равные условия для обеспечения конкуренции между участниками конкурентных процедур. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами быть участником конкурентных процедур.

Вместе с тем, МУП «ЧКТС» создало преимущественные условия участия в запросах предложений для ООО «ЮжУралТеплоПрибор» путем доступа к информации о техническом состоянии тепловых сетей, ее технических характеристик (диаметр, протяженность, вид изоляции и прокладки, перечень неотъемлемых элементов – опор, воздушников, дренажей и т.п.).

При этом информация о техническом состоянии тепловых сетей, находящихся в хозяйственном ведении МУП «ЧКТС», отсутствует в документации запросов предложений, то есть недоступна иным участникам данного товарного рынка.

7. Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 24.06.2009 № 11-П необходимым элементом общего понятия состава правонарушения и предпосылкой возложения юридической ответственности является вина привлекаемого к ней лица. Административный орган не может ограничиваться формальной констатацией лишь факта нарушения

установленных законом правил, не выявляя иные связанные с ним обстоятельства, в том числе наличие или отсутствие вины соответствующих субъектов.

Действующее законодательство определяет вину юридического лица (как субъекта административного правонарушения, не обладающего возможностью психического отношения к совершенному противоправному деянию) как наличие у него возможности для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, и непринятии всех зависящих от него мер по их соблюдению. Следовательно, в отношении юридических лиц требуется лишь установление того, что у соответствующего лица имелась возможность для соблюдения норм законодательства, но им не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Вина МУП «ЧКТС» выражается в том, что у предприятия имелась возможность проведения запросов предложений на принципах информационной открытости закупки, равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, целевого и экономически эффективного расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг, однако, МУП «ЧКТС» не предпринял мер для проведения запросов предложений на названных принципах, а направленность его действий свидетельствует о намеренном совершении указанных противоправных действий.

Доказательства, свидетельствующие о принятии МУП «ЧКТС» всех зависящих от него мер для соблюдения правил и норм, за нарушение которых антимонопольным законодательством предусмотрена ответственность, отсутствуют.

Материалами дела опровергается тот факт, что вменяемые ответчику нарушения антимонопольного законодательства были вызваны чрезвычайными, объективно непредотвратимыми обстоятельствами и другими непредвидимыми, непредотвратимыми препятствиями, находящимися вне контроля данных юридических лиц, при соблюдении ими той степени заботливости и осмотрительности, какая требовалась от них в целях надлежащего исполнения обязанностей по соблюдению требований антимонопольного законодательства.

Учитывая изложенное, Комиссия Челябинского УФАС России, изучив материалы дела и проанализировав представленные доказательства, приходит к выводу о том, что действия МУП «ЧКТС», выразившиеся в укрупнение предметов закупок в части срока оказания услуг с 01.01.2017 по 31.12.2021, в неуказании начальной (максимальной) цены договоров в период действия договоров с 2018 года по 2021 год включительно, в неуказании в документациях сведений об объеме работ, являющихся предметом закупок, а также в объединении в одну закупку услуг по обследованию и ремонту тепловых сетей, привели к ограничению выхода на товарный рынок хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги по ремонту тепловых сетей, созданию преимущественных условий участия в запросах предложений для

ООО «ЮжУралТеплоПрибор» и являются нарушением части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

В связи с тем, что на дату вынесения решения МУП «ЧКТС» при осуществлении закупок руководствуется Законом о контрактной системе, Комиссия приходит к выводу об отсутствии оснований для выдачи предписания.

Дополнительно Комиссия Челябинского УФАС России отмечает, что в ходе рассмотрения дела в действиях МУП «ЧКТС» усматриваются признаки нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, выразившегося в объединении в одну закупку услуг по техническому обслуживанию, выполнению аварийно-восстановительных работ, капитальных ремонтов, реконструкций, модернизаций на тепловых сетях, сооружениях, оборудовании МУП «ЧКТС», требующего отдельного исследования и являющегося предметом рассмотрения в данном деле.

В связи с чем, Комиссия Челябинского УФАС России пришла к выводу о необходимости рассмотрения указанных действий МУП «ЧКТС» в рамках отдельного производства.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, статьей 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

Признать действия МУП «ЧКТС», выразившиеся в укрупнение предметов закупок в части срока оказания услуг с 01.01.2017 по 31.12.2021, в неуказании начальной (максимальной) цены договоров в период действия договоров с 2018 года по 2021 год включительно, в неуказании в документациях сведений об объеме работ, являющихся предметом закупок, в объединении в одну закупку услуг по обследованию и ремонту тепловых сетей, созданию преимущественных условий участия в запросах предложений для ООО «ЮжУралТеплоПрибор», нарушением части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.