

РЕШЕНИЕ

по делу № К12-118/13

«25» февраля 2014 г.

г. Санкт-Петербург

Резолютивная часть решения оглашена 25 февраля 2014 года.

Полный текст решения изготовлен 12 марта 2014 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

- | | |
|--------------------|---|
| Яковлев П.В. | - заместитель руководителя управления, Председатель Комиссии; |
| Мультановская В.В. | - начальник отдела контроля энергетики, член Комиссии; |
| Ивашова Е.В. | - заместитель начальника отдела контроля энергетики, член Комиссии; |

рассмотрев дело № К12-118/13 по признакам нарушения Государственным унитарным предприятием «Топливо-энергетический комплекс Санкт-Петербурга» (далее – ГУП «ТЭК СПб») (местонахождение: 190000, Санкт-Петербург, ул. М.Морская, д.12; ИНН 7830001028) статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» при проведении и организации закупок в рамках реализации инвестиционных программ строительства, реконструкции и модернизации теплосетей и источников тепла за 2011-2013 гг. и в отсутствие представителей ГУП «ТЭК СПб» при надлежащем уведомлении о времени и месте рассмотрения дела № К12-118/13 (почтовое уведомление № 1990537007956),

УСТАНОВИЛА:

1. В Управление Федеральной антимонопольной службы по Санкт - Петербургу (далее – Управление) поступило поручение Прокуратуры Санкт-Петербурга (далее – Прокуратура) о рассмотрении действий ГУП «ТЭК СПб» при проведении и организации закупок в рамках реализации инвестиционных программ строительства, реконструкции и модернизации теплосетей и источников тепла (далее – поручение).

В поручении указывается следующее.

По информации Прокуратуры, План закупок работ, услуг, товарно-материальных ценностей ГУП «ТЭК СПб» и Пригородного района ГУП «ТЭК СПб» на 2012 и 2013 гг. содержат только закупки в виде открытых (466) и закрытых (18) запросов предложений, а также у единственного поставщика (18).

Прокуратура сообщает, что при проведении ГУП «ТЭК СПб» закупочных процедур с целью определения организаций, которые будут осуществлять работы по капитальному ремонту, строительству, реконструкции и модернизации теплосетевого хозяйства в конкурсную документацию для проведения предварительного квалификационного отбора на право заключения договора по лоту №3 «Выполнение работ по капитальному ремонту (в том числе текущему ремонту, обслуживанию), реконструкции, модернизации, монтажу, полной замене тепломеханического оборудования (в том числе пусконаладочные работы), включая проектные работы в 2012 году за счет собственных средств ГУП «ТЭК СПб» включено требование к участнику о наличии положительного отзыва от ГУП «ТЭК СПб», подписанного генеральным директором (пп. «п» п. 4.1.7), предлагающего обязательный опыт работы с организацией

2. ГУП «ТЭК СПб» (далее – Общество) представило следующие пояснения по существу рассматриваемых обстоятельств (письма от 06.09.2013 № 07-18/26870 (вх. № 17478 от 06.09.2013), от 25.11.2013 № 76-12/35911 (вх. № 23795 от 25.11.2013), от 17.01.2014 № 07-17/762 (вх. № 882 от 20.01.2014), от 18.02.2014 № 07-17/4181 (вх. № 3025 от 18.02.2014).

При проведении закупок до момента утверждения Положения о закупках товаров, работ, услуг ГУП «ТЭК СПб» от 30.03.2012 г. ГУП «ТЭК СПб» руководствовалось Гражданским кодексом РФ. До вступления в силу Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках) законодательно не были установлены требования к формированию локальных нормативных актов, содержащих порядок проведения закупочных процедур.

В соответствии с положениями Закона о закупках ГУП «ТЭК СПб» было разработано и утверждено Положение о закупках товаров, работ, услуг от 30.03.2013 г. До вступления в силу Закона о закупках у ГУП «ТЭК СПб» не было обязательств по разработке и утверждению Положения о закупках.

План закупок товаров, работ, услуг ГУП «ТЭК СПб» на 2012 год содержал закупки, проведенные следующими способами: открытый запрос предложений - 507 закупок; у единственного источника - 15 закупок.

План закупок товаров, работ, услуг ГУП «ТЭК СПб» на 2013 год содержит в себе закупки, планируемые к проведению/проведенные следующими способами: открытый запрос предложений - 495 закупок; закупки у единственного источника - 24 закупки; открытый аукцион в электронной форме - 8 закупок; открытый конкурс - 1 закупка; запрос ценовых предложений - 58 закупок.

ГУП «ТЭК СПб» сообщает, что учитывая сжатые сроки реализации программ, большое количество и плотный график проведения закупок, существенным фактором при выборе ГУП «ТЭК СПб» способа закупки являются сроки проведения соответствующих процедур.

ГУП «ТЭК СПб» отмечает, что преимущественное проведение закупок способом «Открытого запроса предложений», дает возможность ГУП «ТЭК СПб», не ограничивая конкуренцию, обеспечить максимально широкий доступ участников закупок к процедуре и в максимально короткие сроки определить подрядную организацию с применением как ценового критерия, так и при необходимости, дополнительных критериев отбора: качество выполнения работ, надежность и квалификация подрядчика и пр.

При выборе победителей конкурентных процедур ГУП «ТЭК СПб» руководствуется действующим законодательством, Положением о закупках и требованиями, установленными документацией о закупке.

Требования к участникам о наличии обязательного отзыва ГУП «ТЭК СПб», подписанного генеральным директором Предприятия (п.п. «п» п.4.1.7 тома 2 конкурсной документации для проведения предварительного квалификационного отбора на право заключения договора) ГУП «ТЭК СПб» сообщает следующее.

Положительный отзыв заказчика подтверждал положительную репутацию, опыт и надежность претендента на заключение договора, в связи с чем, ГУП «ТЭК СПб» считает, что его предоставление при квалификационном отборе поставщиков соответствует критериям, указанным в пункте 1.6.4. тома 1 конкурсной документации.

В связи с отсутствием надлежащей правовой регламентации, в том числе терминологической неопределенностью, в сфере закупок товаров, работ и услуг отдельными видами юридических лиц, в 2011 – 2012 годах. Предприятием закупки проводились как путем общепринятой процедуры конкурса, то есть способа закупки товаров (работ, услуг), победителем в котором признается лицо, которое предложило лучшие условия исполнения договора, так и путем процедуры, схоже и с процедурой запроса предложения, которая в указанный период была ошибочно названа «конкурсом».

В рамках указанной процедуры предприятием формировалась «конкурсная документация», по сути представлявшая собой общие требования к порядку проведения закупки и к поставщикам товаров (работ, услуг), например, документация на выполнение работ по капитальному ремонту (в том числе по текущему ремонту, обслуживанию), реконструкции, модернизации, монтажу, полной замене тепломеханического оборудования (в том числе пусконаладочные работы), включая проектные работы в 2012 году за счет собственных средств ГУП «ТЭК СПб». Полученные в соответствии с такой документацией от заинтересованных организаций заявки, содержащие общие сведения об

организациях, проходили предварительный квалификационный отбор на предмет соответствия предъявляемым требованиям, в результате чего формировался перечень организаций, которые потенциально могут выполнять соответствующие виды работ (поставлять товары, оказывать услуги).

Указанный предварительный квалификационный отбор представлялся необходимым, поскольку, с учетом специфики деятельности предприятия, объектами заключаемых договоров зачастую являются опасные производственные объекты, от которых зависит надежность, безопасность и бесперебойность теплоснабжения жителей Санкт-Петербурга, промышленных и социальных учреждений, в связи с чем существенное значение приобретает квалификация и опыт контрагента.

Для заключения отдельных договоров организациям, прошедшим предварительный квалификационный отбор, направлялись уведомления (приглашения), в ответ на которые указанными организациями направлялись ценовые предложения на поставку соответствующего товара (выполнение работы, оказание услуги). Договор заключался с организацией, предложившей минимальную цену.

По информации ГУП «ТЭК СПб», с момента вступления Федерального [закона](#) от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и утверждения Положения о закупках товаров, работ, услуг ГУП «ТЭК СПб», Предприятие не включает в Документацию для проведения закупки требование о наличии обязательного отзыва ГУП «ТЭК СПб», подписанного генеральным директором Предприятия.

3. Рассмотрев представленную информацию по делу № К12-118/13, Комиссия отмечает следующее.

Приказом и.о. генерального директора С.А. Мильто от 24.07.2013 № 398 утверждено Положение о закупках товаров, работ, услуг от 30.03.2013 г.

В ГУП «ТЭК СПб» реализованы и продолжают осуществляться следующие мероприятия:

- разработаны и изданы локальные акты, регламентирующие и упорядочивающие закупочную деятельность в ГУП «ТЭК СПб», в том числе Положение о закупках товаров, работ, услуг (приказы от 05.03.2013 № 89, от 07.06.2013 № 308, от 24.07.2013 № 398), Регламент формирования Плана закупок (приказ от 20.08.2013 № 440);

- сформированы новые структурные подразделения, назначены должностные лица, ответственные, в том числе, за организацию планирования закупок и контроль исполнения планов закупок товаров, работ и услуг для нужд ГУП «ТЭК СПб» структурными подразделениями предприятия. Так, приказом от 13.01.2012 № 2 введена должность заместителя генерального директора по ресурсоснабжению и

логистике, приказом от 08.06.2013 № 152 - должность директора по закупкам, приказом от 28.03.2013 № 152 создано управление по организации и контролю закупок в составе отдела по планированию и контролю закупок и отдела по организации и проведению закупок;

- производится опытная эксплуатация и внедрение автоматизированной системы управления закупками, разработанной специализированной организацией при участии специалистов ГУП «ТЭК СПб». Регламентация и автоматизация основных процессов закупочной деятельности и, в первую очередь, процесса планирования закупок, позволит повысить уровень внутреннего контроля, в том числе в части своевременности планирования и проведения закупок, а также последующего заключения договоров для безусловного выполнения производственных и инвестиционных программ. В настоящее время осуществляется планирование закупок на 2014 год.

- осуществляется ежедневная работа по планированию закупок отдельными структурными подразделениями, а также по формированию консолидированного плана закупок товаров, работ и услуг для нужд ГУП «ТЭК СПб». Ежеженедельно проводятся рабочие совещания, на которых решаются вопросы формирования, изменения и своевременного исполнения структурными подразделениями ГУП «ТЭК СПб» плана закупок, по итогам которых издаются необходимые локальные акты.

Статья 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон № 135) устанавливает требования к торгам.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона № 135 антимонопольное законодательство Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации, состоит из Закона № 135, иных федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в статье 3 Закона № 135.

Исходя из пункта 4 статьи 447 Гражданского Кодекса РФ, под торгами подразумеваются такие формы состязания сторон как аукцион и конкурс.

Следовательно, принимая во внимание вышеперечисленные нормативные положения, объектом правового регулирования статьи 17 Закона № 135 являются исключительно конкурс и аукцион.

Согласно Приложению 6 (сведения по закупкам проведенным/проводимым при реализации Инвестиционной программы строительства, реконструкции и модернизации теплосетей и источников тепла за период с 2011 по 01.09.2013) к письму ГУП «ТЭК СПб» от 06.09.2013 № 07-18/26870 ГУП «ТЭК СПб» было проведено 93 конкурса.

На момент проведения конкурсов у ГУП «ТЭК СПб» отсутствовало утвержденное Положение о закупках товаров, работ, услуг. Открытый конкурс был проведен в соответствии с нормами Гражданского кодекса Российской Федерации.

Согласно содержанию Конкурсной документации для проведения открытого

конкурса с предварительным квалификационным отбором на право заключения договора по лоту № 3 «на выполнение работ по капитальному (в том числе по текущему ремонту, обслуживанию), реконструкции, модернизации, монтажу, полной замене тепломеханического оборудования (в том числе пусконаладочные работы), включая проектные работы в 2012 году за счет собственных средств ГУП «ТЭК СПб» в п.п «п» п. 4.1.7 включено требование о наличии положительного отзыва от ГУП «ТЭК СПб» подписанного генеральным директором.

Включение п. 4.1.7. «п» - о наличии положительного отзыва от ГУП «ТЭК СПб» за подписью генерального директора в конкурсную документацию в качестве «Требования к претендентам (участникам)» ограничивает число потенциально возможных участников, желающих принять участие в конкурсе. Таким образом, лишь организации, которые когда-либо оказывали вышеуказанные услуги ГУП «ТЭК СПб», имеют возможность получить отзыв о своей работе. Иные организации, у которых отсутствовали когда-либо договорные отношения с ГУП «ТЭК СПб» по оказанию вышеуказанных услуг лишены возможности получения такого отзыва.

Таким образом, действия ГУП «ТЭК СПб», выразившиеся в предъявлении требований к претендентам – участникам конкурса о наличии положительного отзыва ГУП «ТЭК СПб» за подписью генерального директора могли привести к ограничению конкуренции, в том числе ограничению числа участников, подавших заявки.

В соответствии с частью 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» при проведении торгов, запроса котировок цен на товары (далее - запрос котировок) запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе:

- 1) координация организаторами торгов, запроса котировок или заказчиками деятельности его участников;
- 2) создание участнику торгов, запроса котировок или нескольким участникам торгов, запроса котировок преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом;
- 3) нарушение порядка определения победителя или победителей торгов, запроса котировок;
- 4) участие организаторов торгов, запроса котировок или заказчиков и (или) работников организаторов торгов, запроса котировок или работников заказчиков в торгах, запросе котировок.

В рассмотренных действиях ГУП «ТЭК СПб» при проведении открытого конкурса с предварительным квалификационным отбором на право заключения договора по лоту № 3 «на выполнение работ по капитальному (в том числе по текущему ремонту, обслуживанию), реконструкции, модернизации, монтажу, полной замене тепломеханического оборудования (в том числе пусконаладочные работы), включая проектные работы в 2012 году за счет собственных средств ГУП «ТЭК СПб» не соответствует части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

По информации ГУП «ТЭК СПб», с момента вступления в силу Закона о закупках и утверждения Положения о закупках товаров, работ, услуг ГУП «ТЭК СПб», ГУП «ТЭК СПб» не включает в Документацию для проведения закупки требование о наличии обязательного отзыва ГУП «ТЭК СПб», подписанного генеральным директором ГУП «ТЭК СПб».

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать наличие нарушения части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в действиях ГУП «Топливо-энергетический комплекс Санкт-Петербурга, выразившихся во включении требования о наличии положительного отзыва от ГУП «ТЭК СПб» за подписью генерального директора ГУП «ТЭК СПб».

2. В связи с тем, что требование о наличии положительного отзыва от ГУП «ТЭК СПб» за подписью генерального директора ГУП «ТЭК СПб» исключено из Документации для проведения о закупки предписания не выдавать.

Председатель Комиссии

П.В. Яковлев

Члены Комиссии

В.В. Мультановская

Е.В. Ивашова

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.