



**ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ**  
CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY OF ROSTOV REGION

Россия, 344022, г. Ростов-на-Дону, пр. Кировский, 40А, тел./факс: +007 (863) 2687600, 2687601  
40A Kirovskiy ave., Rostov-on-Don, 344022, Russia, tel./fax: +007 (863) 2687600, 2687601  
E-mail: tpp@tppro.ru www.tppro.ru

№ 481/08

« 31 » сентя 2013 г.

Министерство  
жилищно-коммунального  
хозяйства Ростовской области

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

по результатам проведения экспертизы приказа министерства жилищно-коммунального хозяйства Ростовской области от 16.10.2012 № 125 «О внесении изменений в приказ министерства жилищно-коммунального хозяйства Ростовской области от 09.04.2012 № 49»

Торгово-промышленной палатой Ростовской области (аккредитована в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы на коррупциогенность распоряжением Министерства юстиции Российской Федерации от 1 сентября 2009 г. № 3176-р) в соответствии со статьей 6 Федерального закона "О противодействии коррупции", статьей 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», статьей 12 Закона Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» проведена независимая экспертиза приказа министерства жилищно-коммунального хозяйства Ростовской области от 16.10.2012 № 125 «О внесении изменений в приказ министерства жилищно-коммунального хозяйства Ростовской области от 09.04.2012 № 49» (далее – приказ).

Поводом для производства экспертизы явилось обращение заместителя министра жилищно-коммунального хозяйства Ростовской области А.Ф.Майера от 20.05.2013 № 16-03/830.

Приказом в новой редакции изложен Порядок привлечения ТСЖ, ЖСК или иным специализированным потребительским кооперативом либо выбранной собственниками помещений в многоквартирном доме управляющей организацией подрядных организаций для выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирного дома, утвержденный приказом министерства жилищно-коммунального хозяйства Ростовской области от 09.04.2012 № 49 (далее – Порядок).

Порядок устанавливает правовые и организационные основы отбора подрядных организаций для выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирных жилых домов и принят в соответствии с компетенцией министерства.

Торгово-промышленная палата Ростовской области полагает необходимым отметить следующее.

1. Как следует из абзаца 2 пункта 1.5. Порядка, к отбору подрядных организаций для выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирных домов привлекаются администрации муниципальных образований - получателей средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства или средств областного бюджета в рамках реализации Программы.

При этом согласно подп. 3.3.3. пункта 3.3. раздела 3 Порядка, п. 2 Положения о конкурсной комиссии (приложение № 8 к Порядку) представители администрации муниципального образования входят в состав конкурсной комиссии для проведения открытого конкурса по привлечению заказчиком подрядной организации для выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирного дома только «по согласованию».

Отсюда следует, что администрация муниципального образования может и не участвовать (не согласовывать участие) в конкурсной комиссии.

При таком подходе получатели бюджетных средств – муниципальные образования – не имеют безусловной обязанности по участию в работе конкурсных комиссий по отбору подрядных организаций и могут уклоняться от ответственности за отбор подрядных организаций и целевое расходование средств Фонда или областного бюджета.



Согласно подп. «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утверждена Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96) (далее – Методика), такие обстоятельства могут быть отнесены к коррупциогенным факторам.

2. Единственной целью принятия постановления и утверждения Порядка выступает развитие и обеспечение конкуренции при отборе подрядных организаций для выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирных домов в рамках Областной долгосрочной целевой программы «Развитие жилищного хозяйства в Ростовской области на 2012 – 2015 годы» (преамбула постановления).

Представляется, что данной цели Порядок в действующей редакции не достигает.

В силу требований пункта 1.6. Порядка привлечение подрядных организаций для выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирного дома осуществляется посредством проведения торгов в форме открытого конкурса на право заключения договора.

Под открытым конкурсом понимается процедура отбора подрядной организации для выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирного дома, включенного в Программу (абз. 11 пункта 1.5 Порядка).

Анализ текста Порядка не позволяет сделать вывод об открытой процедуре отбора подрядных организаций.

Регистрация заказчиков и подрядных организаций, принятие, сбор и учет заявок подрядных организаций, участвующих в открытом конкурсе, осуществляется оператором электронной системы сбора и учета информации (далее – оператор) (пункты 2.1., 2.7. и другие Порядка). В качестве оператора выступает казенное предприятие Ростовской области «Информационная база ЖКХ», которое является владельцем электронной системы сбора и учета информации, необходимых для ее функционирования программно-аппаратных средств и обеспечивает информационную базу для проведения открытого конкурса в соответствии с настоящим Порядком (абз.10 пункта 1.5. Порядка).

Открытый конкурс объявляется посредством опубликования заказчиком извещения и конкурсной документации в электронной системе на

сайте оператора (подп. 3.1.1. пункта 3.1. раздела 3 Порядка). Для участия в конкурсе подрядная организация должна пройти регистрацию в электронной системе оператора (подп. 3.2.2. пункта 3.2. раздела 3 Порядка).

Открытый конкурс на проведение работ по капитальному ремонту многоквартирных домов объявляется посредством размещения заказчиком извещения и конкурсной документации в электронной системе оператора (подп. 3.1.1. пункта 3.1. раздела 3 Порядка).

Извещение о проведении открытого конкурса и конкурсная документация находятся в свободном доступе только для подрядных организаций, зарегистрированных в электронной системе оператора (пункт 2.17. Порядка).

Срок подачи заявок на участие в открытом конкурсе ограничен 15 днями с момента опубликования извещения о конкурсе в электронной системе (подп. 3.2.1. пункта 3.2. раздела 3 Порядка).

Отмеченные требования к заказчикам и подрядным организациям сформулированы в условиях обязательности соблюдения требований Порядка. Несоблюдение организацией, осуществляющей управление многоквартирным домом, процедуры привлечения подрядных организаций, установленной настоящим Порядком, влечет последствия, предусмотренные действующим законодательством, в том числе невозможность софинансирования работ по капитальному ремонту многоквартирного дома за счет средств областного и (или) местного бюджетов (пункт 1.7. Порядка).

Как уже отмечалось, в качестве оператора выступает казенное предприятие Ростовской области «Информационная база ЖКХ».

Казенные предприятия являются коммерческими организациями (статья 2 Федерального закона от 14.11.2002 N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях").

Указанные положения Порядка в их взаимосвязи означают установление нормативным правовым актом министерства безусловной обязанности заказчиков работ по капитальному ремонту многоквартирных домов и подрядных организаций для участия в торгах обращаться за получением услуг в коммерческую организацию.

Порядок в действующей редакции исключает возможность участия в открытых торгах подрядных организаций, не зарегистрированных в электронной системе избранной министерством коммерческой организации



(оператора), а равно вводит фактический запрет на размещение заказчиками информации о проводимом конкурсе в иных формах и способами.

Порядок оставляет без правового регулирования вопросы платы за регистрацию в электронной системе оператора, пользование данной системой, включая получение информации о торгах.

Поскольку оператор является коммерческой организацией, имеющей целью извлечение прибыли (пункт 1 статьи 50 Гражданского кодекса РФ), вероятнее всего оказание указанных услуг осуществляется оператором за плату.

То обстоятельство, что к отношениям по привлечению организациями, осуществляющими управление многоквартирными домами, подрядных организаций для выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирного дома положения Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» не применяются (пункт 1.2. Порядка), не исключает необходимость соблюдения при отборе подрядных организаций требований законодательства о защите конкуренции.

Нормативный правовой акт министерства в любом случае не может и не должен выступать препятствием к обеспечению публичности и открытости по составу надлежащих участников открытых торгов по отбору подрядных организаций для капитального ремонта многоквартирных жилых домов.

Статьей 17 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ (ред. от 30.12.2012) "О защите конкуренции" при проведении торгов, запроса котировок цен на товары запрещены действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Частью 1 статьи 15 названного Федерального закона установлено, что органам исполнительной власти запрещено принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц), предъявление трудновыполнимых требований также отнесены к

коррупциогенным факторам (подп. «в» пункта 3, подп. «а» пункта 4 Методики).

3. Определение победителя открытого конкурса производится с использованием балльного метода оценки (подп. 3.4.10. пункта 3.4. раздела 3 Порядка).

Согласно подп. 3.4.11. пункта 3.4. раздела 3 Порядка для определения победителя открытого конкурса конкурсная комиссия учитывает следующие критерии:

- квалификация работников участника конкурса - максимальное количество баллов: 5;

- срок гарантии на выполненные работы - максимальное количество баллов: 10;

- наличие собственной производственной базы - максимальное количество баллов: 5;

- опыт работы участника в сфере капитального ремонта - максимальное количество баллов: 5;

- процент снижения стоимости работ - максимальное количество баллов: 3;

- наличие добровольной сертификации по ISO 9001 - максимальное количество баллов: 3;

- наличие положительных отзывов заказчиков по капитальному ремонту многоквартирных домов за последние три года - максимальное количество баллов: 3;

- наличие членства в саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих строительство, – максимальное количество баллов: 3.

Порядок не содержит обоснования присвоения участнику конкретного количества баллов, а также не содержит критериев, по которым в конкурсной документации устанавливается механизм оценки предложений участников торгов.

Отсюда следует, что в отсутствие механизма оценки предложения по каждому из критериев начисление участникам конкурсного отбора баллов за поданные заявки по установленным критериям осуществляется произвольно, исходя из субъективных предпочтений членов комиссии.



Последующее усреднение оценки при отмеченных обстоятельствах не позволяет объективно судить о действительном победителе открытого конкурса.

Тем самым также допускается нарушение части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, поскольку при проведении торгов запрещены действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению и устранению конкуренции.

В порядке справки можно отметить, что о несоответствии такого субъективного подхода при использовании балльного метода оценки законодательству о защите конкуренции указывают и суды (например, Постановление ФАС Поволжского округа от 15.12.2011 по делу N А49-8368/2010).

Помимо прочего явная неопределенность используемых критериев для отбора победителей конкурса также может быть отнесена к коррупциогенным факторам (подп. «в» пункта 4 Методики).

4. Основные условия конкурса по отбору подрядной организации для капитального ремонта многоквартирного жилого дома определяются организацией или индивидуальным предпринимателем, осуществляющими управление многоквартирным домом, подлежащим капитальному ремонту (заказчиком). Заказчик выступает и в качестве организатора торгов по выбору подрядной организации (абз. 4, 6 пункта 1.5. Порядка).

Конкурсная документация также разрабатывается и утверждается заказчиком (подп. 3.1.3. пункта 3.1. раздела 3 Порядка).

При таких обстоятельствах государственные и муниципальные органы полностью исключены из процедуры выработки требований к участникам конкурса, определения объема необходимых строительно-монтажных работ, проверки проектно-сметной документации, обоснованности расчета начальной цены, приемки выполненных работ.

Во взаимосвязи с уже отмеченной возможностью муниципальных органов не участвовать в конкурсных комиссиях, можно констатировать практически полное исключение принципа ответственности муниципальных образований за целевым использованием и за объемами используемых бюджетных средств.


Это обуславливает необходимость повышения роли и значения, ответственности муниципальных образований в процедуре отбора подрядных организаций для проведения капитальных ремонтов жилых домов.

Поскольку утверждение Порядка производится министерством в рамках переданных ему полномочий и на основании и во исполнение федерального закона, полагаем необходимым предусмотреть обязательное участие администраций муниципальных образований (иных муниципальных органов) в процедуре отбора подрядных организаций, осуществлении контроля за ходом и качеством работ.

В частности, целесообразно установить порядок и условия обязательного взаимодействия заказчиков с органами местного самоуправления при разработке конкурсной документации (определение объекта конкурса, критериев отбора подрядных организаций с учетом конкретных объектов, подлежащих ремонту (включая предоставление информации о субподрядчиках, которые будут привлекаться к производству работ), подготовка извещения о проведении открытого конкурса, согласование объемов и видов работ по капитальному ремонту многоквартирного дома и расчета начальной цены, участие в конкурсной комиссии, привлечение представителей муниципальных или контролирующих органов к контролю качества работ и приемке выполненных работ).

На данный момент сложилось положение, при котором отсутствует порядок совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий по выработке требований к отбору подрядных организаций, что также может быть отнесено к коррупциогенным факторам (подп. «ж» пункта 3 Методики).

Президент  
Торгово-промышленной палаты  
Ростовской области



Н.И.Присяжнюк