Сергиенко Д.О.

**Особенности государственного заказа на выполнение работ по уборке
внутриквартальных территорий Санкт-Петербурга, входящих в состав земель
общего пользования**

*АНО ВО «Национальный открытый институт
(Россия, Санкт-Петербург)*

doi: 10.18411/lj-03-2021-110

idsp: ljjournal-03-2021-110

Аннотация

Статья посвящена совершенствованию государственного заказа на выполнение работ по уборке внутриквартальных территорий Санкт-Петербурга, входящих в состав земель общего пользования. Исследованию существующих проблем в части расчетов начальной (максимальной) цены контракта. Переходу к заключению «многолетних» контрактов. Описывается предложение по решению выявленных проблем, направленное на преодоление существующей неоднородности в закупках аналогичных услуг в районах Санкт-Петербурга.

Ключевые слова: уборка внутриквартальных территорий, расчет начальной (максимальной) цены контракта, уборочные площади, переход к заключению «многолетних» контрактов.

Abstract

The article is devoted to the improvement of the state order for the performance of works on cleaning the inner-block territories of St. Petersburg, which are part of the common land. To study the existing problems in the calculation of the initial (maximum) contract price. Transition to the conclusion of "multi-year" contracts. The article describes a proposal to solve the identified problems, aimed at overcoming the existing heterogeneity in the procurement of similar services in the districts of St. Petersburg.

Keywords: cleaning of intra-quarter territories, calculation of the initial (maximum) contract price, harvesting areas, transition to the conclusion of "multi-year" contracts.

Организация и осуществление уборки внутриквартальных территорий Санкт-Петербурга, входящих в состав земель общего пользования относятся к государственным полномочиям Санкт-Петербурга.

Заказчиком работ является администрация района Санкт-Петербурга или орган местного самоуправления внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга в случае наделения отдельным государственным полномочием Санкт-Петербурга по организации и осуществлению в соответствии с адресными программами, утверждаемыми администрациями районов Санкт-Петербурга, уборки и санитарной очистки территорий, за исключением земельных участков, обеспечение уборки и санитарной очистки которых осуществляется гражданами и юридическими лицами либо отнесено к полномочиям исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга.

Выполнение работ по уборке внутриквартальных территорий может осуществляться как ручным, так и механизированным способом.

В соответствии с Распоряжением Жилищного комитета Правительства Санкт-Петербурга [10] установлена периодичность выполнения работ, а именно уборка внутриквартальных территорий разделена на летний (период летней уборки с 16 апреля по 15 октября) и зимний (период зимней уборки с 16 октября по 15 апреля) периоды.

Важнейшим условием выполнения работ по уборке внутриквартальных территорий является их своевременность и оперативность.

Данная сфера является социально-значимой и непосредственно связана с понятием «качество жизни населения».

В соответствии с законом Санкт-Петербурга [7], территория Санкт-Петербурга делится на 18 районов: Адмиралтейский, Василеостровский, Выборгский, Калининский, Кировский, Колпинский, Красногвардейский, Красносельский, Кронштадтский, Курортный, Московский, Невский, Петроградский, Петродворцовый, Приморский, Пушкинский, Фрунзенский, Центральный.

Одной из главных проблем соблюдения важнейшего условия выполнения работ, а именно своевременности и оперативности, - является обеспечение непрерывности их проведения, следовательно, ставит непростую задачу заказчикам работ.

По состоянию на 2021 год заключение контрактов на выполнение работ по уборке внутриквартальных территорий, входящих в состав земель общего пользования не имеет единообразия в районах Санкт-Петербурга и имеет ряд сложностей, связанных с окончанием сроков производства работ подрядчиками, привязанных к окончанию финансового (календарного) года.

До 2021 года всеми районами Санкт-Петербурга контракты заключались на 1 календарный год.

Смена подрядных организаций в середине зимнего периода, а именно 1 января, всегда являлась особым риском заказчика.

Смена подрядной организации в зимний период особенно способна привести к нарушению безопасного и комфортного жизнеобеспечения населения.

Очевидным решением обозначенной проблемы является смена периодичности срока производства работ, а также смещение периода заключения контрактов.

Необходимо рассмотреть возможность заключения контрактов первоначально на период до 15 апреля. Это позволит в последующем перейти на заключение многолетних (двухгодичных) контрактов.

Отработав с подрядными организациями в зимний период, районы смогут выйти на заключение новых контрактов и «знакомство» с новыми подрядными организациями в летние периоды и увеличить срок действия последующих к заключению контрактов до двух лет, тем самым контракты будут действовать в соответствии с установленной периодичностью.

Подобный переход позволит на этапах подготовки к зиме понять готовность и оснащенность подрядных организаций осуществлять уборку территорий в соответствии с заключенными контрактами, а при наличии нарушений, - расторгнуть и заключить новые контракты, не дожидаясь наступления неблагоприятных погодных-климатических условий (зимнего периода).

Проведение процедур, необходимых для заключения контрактов имеет существенный срок и попадает на время принятия/доведения бюджета, что ежегодно требует включения в положения контрактов нормы об отлагательном условии, которым является уведомление заказчиком подрядчика, а именно - Подрядчик исполняет свои обязательства по контракту, оплата которых будет производиться в 20** году, только после получения от заказчика уведомления о доведении (утверждении) заказчиком объема прав на принятие и (или) исполнение обязательств, позволяющего в 20** году оплатить контракт без изменения его условий.

Заключение «переходящих» контрактов должно предполагать их полное и достаточное финансирование, а именно учитывать отлагательные условия на все годы действия контрактов.

Дважды в год Комитет имущественных отношений Санкт-Петербурга доводит до Администраций районов актуальные сведения об уборочных площадях (май, сентябрь).

В течение срока действия контрактов, происходит актуализация уборочных площадей, изменения которых должны незамедлительно приводить к внесению изменений в действующие контракты.

Нормативы цены услуг утверждаются распоряжением Комитета по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга.

В соответствии с Постановлением Правительства Санкт-Петербурга [8] (далее – постановление) с 1 января 2020 года вступило в силу и распространяет свое действие на правоотношения, связанные с определением нормативных затрат на обеспечение функций исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, органа управления территориальным государственным внебюджетным фондом и подведомственных им государственных казенных учреждений Санкт-Петербурга на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов.

С 01.01.2020 г. порядок расчета представлен в виде: Расчет нормативных затрат на уборку внутриквартальных территорий, входящих в состав земель общего пользования, осуществляется по формуле:

$$HЗ_{УВТ} = \sum (H_{ц_УВТ_з_i} \times P_i) + \sum (H_{ц_УВТ_л_i} \times P_i),$$

где:

HЗУВТ - нормативные затраты на уборку внутриквартальных территорий, входящих в состав земель общего пользования;

H_{ц_УВТ_з_i} - норматив цены уборки внутриквартальных территорий, входящих в состав земель общего пользования, *i*-го вида в зимний период;

P_i - площадь внутриквартальных территорий, входящих в состав земель общего пользования, *i*-го вида;

H_{ц_УВТ_л_i} - норматив цены уборки внутриквартальных территорий, входящих

В соответствии с пунктом 2 части 4 статьи 19 и частью 3 статьи 19 Федерального закона [1], Правительство Российской Федерации устанавливает общие правила нормирования в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе:

2) общие правила определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения).

В том числе правила определения требований к закупаемым государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами, муниципальными органами, соответственно их территориальными органами и подведомственными указанным органам казенными учреждениями, бюджетными учреждениями и государственными, муниципальными унитарными предприятиями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения).

В соответствии с п.7 ст.22 Закона Нормативный метод заключается в расчете начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), на основе требований к закупаемым товарам, работам, услугам, установленных в соответствии со статьей 19 Федерального закона в случае, если такие требования предусматривают установление предельных цен товаров, работ, услуг.

В соответствии с п. 4.4. Приказа Минэкономразвития России [6] Нормативный метод может применяться для определения НМЦК (если цена товара, работы, услуги нормируется в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации) совместно с методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка).

При этом полученная НМЦК не может превышать значения, рассчитанного в соответствии с пунктом 4.2 настоящих Рекомендаций (Определение НМЦК нормативным методом рекомендуется осуществлять по формуле:

$$\text{НМЦК}^{\text{норм}} = v \cdot \pi_{\text{пред}},$$

где:

$\text{НМЦК}^{\text{норм}}$ - НМЦК, определяемая нормативным методом;

v - количество (объем) закупаемого товара (работы, услуги);

$\pi_{\text{пред}}$ - предельная цена единицы товара, работы, услуги, установленная в рамках нормирования в сфере закупок.

В соответствии с п. 2.3. Постановления Комитет по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга наделен полномочиями по осуществлению методического руководства по вопросам расчета нормативных затрат на обеспечение функций исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и подведомственных им государственных казенных учреждений Санкт-Петербурга.

При становлении единого подхода к проведению процедур закупок выполнения работ по уборке внутриквартальных территорий Санкт-Петербурга, входящих в состав земель общего пользования требуется централизовать, сделать единым для всех районов города ОКПД2 для услуг по Уборке внутриквартальных территорий, входящих в состав земель общего пользования (в том числе по видам покрытий).

Районы Санкт-Петербурга применяют различные способы определения подрядчика, в том числе открытый конкурс в электронной форме и электронный аукцион.

В соответствии с Распоряжением Правительства РФ [5] по ОКПД2 38 Услуги по сбору, обработке и удалению отходов; услуги по утилизации отходов Заказчик обязан провести Аукцион в электронной форме.

Распоряжение Жилищного комитета №897-р от 18.07.2016 содержит порядок расчета заказчиком работ необходимого количества дворников и уборочной техники. Однако, ни одним нормативным актом, не установлено применение дополнительных требований к участникам закупок по уборке внутриквартальных территорий, что не позволяет, заказчикам, по праву выбравшим способом определения подрядчика электронный аукцион, установить требования о наличии опыта и(или) наличия дворников и уборочной техники.

Также установлена обязанность заказчика осуществлять проверку фактического наличия дворников и уборочной техники в подрядных организациях, занятых на работах по уборке внутриквартальных территорий, на соответствие условиям контракта на выполнение работ по уборке внутриквартальных территорий не менее 1 раза в квартал.

Ответственность подрядчика за нарушение численности дворников и уборочной техники при исполнении контракта, законодательно не установлена. Можно лишь косвенно ссылаться на положения контракта и требовать устранения данного замечания заказчика.

При условии внесения изменений в части проверки заказчиком контроля качества и сроков выполнения работ по уборке внутриквартальных территорий в соответствии с графиком либо обращениям граждан (обращения, поступившие в соответствии с требованиями Федерального закона [3], через центр обработки 004 СПб ГКУ «Городской мониторинговый центр», на портал «Наш Санкт-Петербург», на «горячие» линии исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга), организаций или

органов государственной власти необходимо дополнительно установить порядок отработки данных обращений и мер реагирования, направленных на уточнение объемов выполненных работ при их приемке, а также ответственность сторон в части пеней и штрафов.

В процессе производства работ с отклонением от положений заключенных контрактов, существуют прецеденты расторжений контрактов на выполнение работ по уборке внутриквартальных территорий в одностороннем порядке, по инициативе заказчика. Однако, включение в реестр недобросовестных поставщиков по представлению Заказчика, является сложной задачей. Основанием невключения в реестр недобросовестных поставщиков служит то, что подрядчик, после получения уведомления о расторжении контракта продолжает его исполнять. Осуществить уборку, предусмотренную контрактом, а именно за прошедшие периоды ни один подрядчик не сможет, даже приступив к работам после получения уведомления о расторжении, т.к. приступив к работам, подрядчик выполняет уборку текущих периодов. Убрать «вчерашний день» нельзя. Это и есть специфика данного вида работ. Законно подрядчика можно лишь штрафовать за неисполнение. Неоднократное нарушение может и должно привести только к расторжению контрактов, с последующим включением в Реестр недобросовестных поставщиков. Однозначность и неотвратимость наказания будет являться мерой, стимулирующей неукоснительное соблюдение качества производства работ.

Стоимостное выражение имеет только выполнение работ по уборке внутриквартальных территорий, входящих в состав земель общего пользования, как комплекс мероприятий.

Состав работ и мероприятий учтенный в цене i-го метра уборки не предполагает их полное или частичное невыполнение. Расчет фактических площадей уборки включаемых в акт о приемке выполненных работ осуществляется исходя из полного присутствия/отсутствия Подрядчика на территории в день, согласно графика.

В связи с тем, что объем площадей, принимаемых в расчетах начальной (максимальной) цены контракта очень существен, технические требования автоматизированной информационной системы государственного заказа не позволяют учесть и рассчитать стоимость работ (услуг) по видам покрытий при пересчете на день уборки.

Исходя из норматива цены услуги, установленной распоряжением Комитета по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга, норматив применяется к периоду уборки. Заказчик в ходе исполнения Контракта по согласованию с подрядчиком вправе принять решение о поэтапной оплате фактически выполненных работ. При этом оплата осуществляется на основании актов о приемке выполненных работ, подписываемых сторонами по завершении подрядчиком каждого этапа работ. Этапом выполнения работ считается календарный месяц. В этом случае приемка и сдача выполненных работ (их результатов) производится по истечении отчетного периода – календарного месяца с участием представителей обеих сторон контракта. При закрытии этапа контракта, расчет должен производиться исходя из количества дней этапа. Также при исполнении контракта существует необходимость учесть приемку выполненных работ с учетом формулы, установленной в документации о закупке.

В случае невыполнения полного состава и периодичности работ, в акте о приемке выполненных работ не учитывается площадь покрытия, указанная в акте выборочной проверки. Расчет стоимости работ осуществляется с учетом уменьшения площадей. Расчет фактических площадей уборки включаемых в акт о приемке выполненных работ осуществляется по следующей формуле:

$$S_{\text{отч.}} = \frac{S_{\text{план.}} \times P_{\text{план.}} - S_{\text{уменьш.}}}{P_{\text{план.}}}, \text{ где:}$$

$S_{\text{отч.}}$ – площадь покрытия, включаемая в расчет стоимости работ за отчетный период;

$S_{\text{план.}}$ – площадь покрытия, согласно Адресной программе;

$P_{\text{план.}}$ – разовость уборки по данному виду покрытий, согласно графику работ;

$S_{\text{уменьш.}}$ – суммарная площадь уменьшения, согласно актам проверки.

Отдельно целесообразно рассмотреть требования о лицензировании деятельности. Что является достаточным и не повлечет за собой последствий в виде нарушений законодательства? Заведомо знать какие виды отходов, помимо листвы, скошенной газонной травы, смёта, могут быть обнаружены на территории при производстве работ, заказчик не может.

Заказчиками, при разработке документации устанавливаются требования: «Наличие у участника закупки действующей лицензии на право осуществления деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV класса опасности, либо договора с организацией, имеющей лицензию на право осуществления деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV класса опасности. Требование установлено пунктом 30 ст. 12 Федерального закона [4]. Лицензия должна быть действительна на момент размещения закупки, заключения контракта и до исполнения обязательств по контракту с учетом положений Федерального закона [2].

При окончании срока действия лицензии до исполнения обязательств по контракту, участник в установленные законодательством Российской Федерации сроки обязан обеспечить продление действующей лицензии/либо заключить договор с организацией, имеющей лицензию.»

В проектах контрактов также имеются требования к подрядчику: «Выполнять работы по настоящему Контракту при наличии действующей лицензии на право осуществления деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV класса опасности, либо договора с организацией, имеющей лицензию на право осуществления деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV класса опасности. Требование установлено пунктом 30 ст. 12 Федерального закона [4]. Лицензия должна быть действительна на момент размещения закупки, заключения контракта и до исполнения обязательств по контракту с учетом положений Федерального закона [2]. При окончании срока действия лицензии до исполнения обязательств по контракту, участник в установленные законодательством Российской Федерации сроки обязан обеспечить продление действующей лицензии/либо заключить договор с организацией, имеющей лицензию.

При анализе установления требований к лицензированию деятельности по уборке внутриквартальных территорий однозначных выводов сделать не удалось.

На основе проведенного исследования, а также в связи с тем, что уборка внутриквартальных территорий затрагивает все районы города и является социальнозначимой закупкой, необходимо разработать единый подход к применению ОКПД2; типовую форму Расчета НМЦК с учетом требований автоматизированной информационной системы государственного заказа; Расчета стоимости контракта; Технического задания, с учетом требований к лицензиям на осуществление деятельности, касающихся предмета контракта, а также требований к регламенту производства работ.

Помимо этого, необходимо разработать типовую форму контракта и документов приемки выполненных работ.

Создать Регионального оператора по осуществлению уборки территорий Санкт-Петербурга.

Комплекс мер по установлению единого подхода к подготовке конкурсной документации и работе с контрактами на выполнение работ по уборке внутриквартальных территорий (в том числе при осуществлении приемки выполненных работ) позволит заказчикам Санкт-Петербурга не допускать существенных упущений, а контролирующим органам разработать единый подход и стандартизировать проведение плановых и внеплановых мероприятий по контролю.

1. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" [ред. от 30.12.2020] // Справочно-правовая система «Консультант-плюс» - режим доступа: орган исполнительной власти.
2. Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" [ред. от 07.04.2020] // Справочно-правовая система «Консультант-плюс» - режим доступа: орган исполнительной власти.
3. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [ред. от 27.12.2018] // Справочно-правовая система «Консультант-плюс» - режим доступа: орган исполнительной власти.
4. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [ред. от 31.07.2020] // Справочно-правовая система «Консультант-плюс» - режим доступа: орган исполнительной власти.
5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.03.2016 N 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» [ред. от 25.06.2020] // Справочно-правовая система «Консультант-плюс» - режим доступа: орган исполнительной власти.
6. Приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 N 567 "Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)" // Справочно-правовая система «Консультант-плюс» - режим доступа: орган исполнительной власти.
7. Закон Санкт-Петербурга от 25.07.2005 № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» [ред. от 28.03.2019] // Справочно-правовая система «Консультант-плюс» - режим доступа: орган исполнительной власти.
8. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 28.04.2016 N 327 "О Правилах определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов Санкт-Петербурга, органа управления территориальным государственным внебюджетным фондом и подведомственных им государственных казенных учреждений Санкт-Петербурга" [ред. от 15.03.2019] // Справочно-правовая система «Консультант-плюс» - режим доступа: орган исполнительной власти.
9. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 19.12.2017 N 1098 "Об администрациях районов Санкт-Петербурга" [ред. от 01.02.2021] // Справочно-правовая система «Консультант-плюс» - режим доступа: орган исполнительной власти.
10. Распоряжение Жилищного комитета Правительства Санкт-Петербурга от 18.07.2016 N 897-р "Об утверждении Технологического регламента выполнения работ по уборке внутриквартальных территорий Санкт-Петербурга, входящих в состав земель общего пользования" [ред. от 03.06.2020] // Справочно-правовая система «Консультант-плюс» - режим доступа: орган исполнительной власти.

Сергиенко Д.О., Сергиенко Ю.А.

Особенности проведения собраний собственников помещений в многоквартирных домах

*АНО ВО «Национальный открытый институт
(Россия, Санкт-Петербург)»*

doi: 10.18411/lj-03-2021-111

idsp: ljjournal-03-2021-111

Аннотация

Статья посвящена совершенствованию системы проведения собраний собственников помещений в многоквартирных домах. Исследованы существующие проблемы организации и проведения общих собраний собственников. Вынесены