

РЕШЕНИЕ

Дело № 29/05-АМЗ-2018
Чебоксары

г.

Резолютивная часть решения оглашена 18 марта 2019 года.

Решение изготовлено в полном объеме 18 марта 2019 года.

Комиссия Чувашского УФАС России по рассмотрению дела № 29/05-АМЗ-2018 о нарушении антимонопольного законодательства (далее - Комиссия) в составе:

Председателя Комиссии:

«...»

Члены Комиссии:

«...»

при отсутствии на заседании Комиссии заявителя- Контрольно-счетная палата Чувашской Республики;

при отсутствии на заседании Комиссии ответчика- администрация Малокармалинского сельского поселения Ибресинского района Чувашской Республики,

рассмотрев материалы дела № 29/05-АМЗ-2018, возбужденного в отношении администрации Малокармалинского сельского поселения Ибресинского района Чувашской Республики по признакам нарушения части 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Чувашское УФАС России поступило обращение от Контрольно-счетной палаты Чувашской Республики от 20.12.2018 № 02-02/1315 (вх. Управления от 25.12.2018 №05-04/7999) о признаках нарушения антимонопольного законодательства, выявленных при анализе проведенных торгов на строительство сельских домов культуры. В рамках данного контрольного мероприятия проведен аудит в сфере закупок по муниципальным контрактам, заключенным в 2016-2018 годах на строительство сельских домов культуры, при этом установлены отдельные нарушения Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 №44-ФЗ (далее - Закон №44-ФЗ), и Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Одним из проверяемых вопросов было использование средств республиканского бюджета Чувашской Республики, выделенных в 2018 году на строительство сельского дома культуры на 150 мест в с. Малые Кармалы Ибресинского района.

Заявитель считает, что при размещении закупки администрацией Малокармалинского сельского поселения допущено укрупнение предмета закупки путем включения в один лот разного вида монтируемого оборудования, а также мебели и инвентаря, что имеет признаки ограничения конкуренции, предусмотренного частью 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

На основании изложенного и в связи с наличием признаков нарушения антимонопольного законодательства приказом по Управлению от 27.12.2018 № 170 возбуждено дело № 29/05-АМЗ-2018 в отношении администрации Малокармалинского сельского поселения Ибресинского района Чувашской Республики по признакам нарушения части 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Изучив представленные документы, заслушав пояснения лиц, участвующих в рассмотрении дела, Комиссия приходит к следующему.

Положение о Федеральной антимонопольной службе утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331 (далее - Положение о ФАС).

Согласно пунктам 1 и 2 Положения о ФАС, Федеральная антимонопольная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов

и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламы, а также по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд (за исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, а также в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения о которых составляют государственную тайну).

В соответствии с пунктом 4 Положения о ФАС, Федеральная антимонопольная служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения:

- монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;
- недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов организациями, а также государственными внебюджетными фондами, центральным банком Российской Федерации.

В соответствии со статьями 1 и 3 Закона о защите конкуренции целями данного Закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков, а сферой применения - отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

Согласно статье 22 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган выполняет следующие функции:

- выявляет нарушения антимонопольного законодательства и привлекает к ответственности за такие нарушения;

- предупреждает монополистическую деятельность недобросовестную конкуренцию, другие нарушения антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

Статья 23 Закона о защите конкуренции закрепляет, что антимонопольный орган осуществляет следующие полномочия:

- возбуждает и рассматривает дела о нарушениях антимонопольного законодательства;

- выдает в случаях, указанных в Законе о защите конкуренции, хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания.

Таким образом, Закон о защите конкуренции наделяет антимонопольный орган контрольными функциями, в том числе предупреждает монополистическую деятельность с целью соблюдения антимонопольного законодательства.

Согласно части 1 статьи 2 Закона о защите конкуренции антимонопольное законодательство основывается на Конституции Российской Федерации и Гражданском кодексе Российской Федерации, и состоит из настоящего Федерального закона, иных федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в статье 3 настоящего Федерального закона.

Согласно части 2 статьи 34 Конституции РФ не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

На сайте закупок 29.08.2018 размещено извещение о проведении электронного аукциона (№ аукциона 0115300004418000058) и документация об электронном аукционе «Строительство Центрального сельского дома культуры на 150 мест вс. Малые Кармалы Ибресинского района Чувашской Республики (оборудование)», с начальной (максимальной) ценой контракта в сумме 1 441,5 тыс. рублей.

Согласно технической части аукционной документации, утвержденной главой Малокармалинского сельского поселения, начальная максимальная цена контракта определена сумме 1 441,5 тыс. рублей (п.3 раздела 1 «Информационная карта»).

Документация об электронном аукционе, размещенная на официальном сайте закупок, утверждена главой Малокармалинского сельского поселения Ибресинского района.

В составе конкурной документации на сайте размещен реестр оборудования, приобретаемого заказчиком в рамках данного аукциона на общую сумму 1 441,5 тыс. рублей, т.е. в размере начальной (максимальной) цены контракта.

Предметом закупки является «Строительство Центрального сельского дома культуры на 150 мест в с. Малые Кармалы Ибресинского района Чувашской Республики (оборудование)», хотя фактически осуществляется приобретение оборудования и инвентаря.

Порядок проведения торгов на право заключения контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд с 01.01.2014 регулируется [Законом](#) о контрактной системе.

[Часть 1 статьи 64](#) Закона устанавливает требования к содержанию документации об электронном аукционе.

В соответствии с [пунктом 1 части 1 статьи 64](#) Закона N 44-ФЗ документация об электронном аукционе наряду с информацией, указанной в извещении о проведении такого аукциона, должна содержать информацию о наименовании и описание объекта закупки и условия контракта в соответствии со [статьей 33](#) данного Федерального закона.

В силу [пункта 1 части 1 статьи 33](#) Закона N 44-ФЗ описание объекта закупки должно носить объективный характер. В описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). В описании объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование места происхождения товара или наименование производителя, а также требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования влекут за собой ограничение количества участников закупки, за исключением случаев, если не имеется другого способа, обеспечивающего более точное и четкое описание характеристик объекта закупки.

[Статья 8](#) Закона N 44-ФЗ закрепила обязательность соблюдения при осуществлении закупок принципа обеспечения конкуренции, согласно которому контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Согласно [части 2 данной статьи](#) конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального [закона](#), в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

В развитие данного принципа [статьей 17](#) Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее - Закон о защите конкуренции, Закон N 135-ФЗ) установлены антимонопольные требования к торгам, запросу котировок цен на товары, запросу предложений.

В соответствии с [частью 3 статьи 17](#) Закона N 135-ФЗ наряду с установленными [частями 1 и 2 настоящей статьи](#) запретами при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений в случае закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов, участниками запроса котировок, участниками запроса предложений путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов, запроса котировок, запроса предложений.

[Частью 1 - 3 ст. 17](#) Закона о защите конкуренции установлен запрет на совершение действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе ограничению доступа к участию в торгах, ограничению конкуренции между участниками торгов путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов.

Установлено, что в рамках данной закупки (объект закупки) предусмотрено приобретение, как технологического монтируемого оборудования (оборудование для кондиционирования воздуха прочее, не включенное в другие группировки; оборудование теплообменное), так и мебели и инвентаря (мебель прочая; котлы водогрейные центрального отопления для производства горячей воды низкого давления; устройства осветительные электрические подвесные, потолочные, встраиваемые и настенные, предназначенные для использования с лампами и прочих типов; шнуры слаботочные; газоанализаторы или дымоанализаторы; приборы и

аппаратура для систем пожаротушения и пожарной сигнализации), которые различны по своим технологическим и функциональным характеристикам. Конкретные закупаемые объекты определены техническим заданием (реестром оборудования). Так, монтируемое оборудование являлось объектом закупки по строительству сельского дома культуры и не обосновано исключено из сметных расчетов 02-01 «Общестроительные работы». Приобретение мебели и инвентаря является самостоятельным объектом закупки технологически и функционально не связанным с объектом капитального строительства.

На участие в электронном аукционе № 0115300004418000058 (протокол от 11.09.2018) подана лишь одна заявка, и аукцион признан не состоявшимся.

Муниципальный контракт от 24.09.2018 заключен с единственным участником аукциона с ООО «Энергосервис». Цена контракта определена в сумме 1 441,5 тыс. рублей.

Согласно [ст. 4](#) Закона о защите конкуренции товарный рынок - сфера обращения товара (в том числе иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами. Взаимозаменяемыми товарами являются товары, которые могут быть сравнимы по их функциональному назначению, применению, качественным и техническим характеристикам таким образом, что приобретатель заменяет или готов заменить один товар другим при потреблении (в том числе производственном).

Взаимозаменяемость это критерий, применяемый в большей степени для экономического обоснования отнесения товаров к одному товарному рынку. При определении технологической и функциональной взаимосвязи товаров необходимо исходить из совокупности следующих критериев: техническая однородность; потребительское назначение; взаимозаменяемость.

При объединении товаров в один лот заказчику необходимо учитывать не только технологическую и функциональную взаимосвязь, но и способность потенциальных участников закупки выполнить тот или иной объем работ и принять участие в аукционе.

Целями осуществления закупок путем проведения торгов является обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации при осуществлении закупок, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц и стимулирования такого участия, развития

добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, обеспечения гласности и прозрачности закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в закупках, заключение контракта по наиболее выгодной для заказчика цене.

Как следует из материалов дела, в извещении о проведении вышеуказанного аукциона содержатся указания на поставку в рамках одного лота различных видов товаров, относящихся к разным группам, которые не являются технологически и функционально связанными товарами: приобретение оборудования и инвентаря.

Поскольку порядок формирования лотов законодательно не определен, решение о способе размещения заказа принимается заказчиком. Последний наделен правом самостоятельно выделять лоты по группам, классам, видам и иным единицам, выставлять предмет торгов единым лотом, а также определять его содержание.

В то же время, для того чтобы обеспечить конкуренцию и предотвратить злоупотребления со стороны заказчиков в виде составления лотов под определенного участника, установлено требование о формировании лотов исключительно технологически и функционально взаимосвязанными с предметом закупки товарами, работами и услугами.

Этот критерий был выбран законодателем как объективный, обеспечивающий баланс между желаниями и удобством заказчика и возможностями участников рынка предложить ту или иную продукцию. Однако, указав на необходимость определения связанности товаров, работ и услуг в лоте, законодатель не раскрыл термин "функциональная и технологическая взаимосвязь" (Постановление 9 ААС от 22 апреля 2013 г. по делу N А40-151759/12-21-1465).

Когда в лоте объединены разные товары, работы или услуги, наличие функциональной и технологической связи определяется общей сферой применения товаров, их целевым назначением, достижением единой цели. А именно следующими критериями:

- необходимость в использовании оборудования как единого комплекса, в качестве единой технологической цепочки (Постановления 9 ААС от 22 апреля 2013 г. по делу N А40-151759/12-21-1465; ФАС МО от 17 сентября 2013 г. по делу N А40-160041/12):

- направленность на предотвращение несовместимости и ненадлежащей работы комплекса оборудования (Постановление ФАС УО от 4 июля 2013 г. по делу N А07-16385/2012;

- товары являются однородными по своему потребительскому назначению, что предполагает их аналогичность и взаимозаменяемость; в связи с этим их объединение в один лот допустимо и не влечет ущемления прав и законных интересов участников закупки (Определение ВАС РФ от 31 октября 2012 г. N ВАС-13676/12 по делу N А19-18645/2011; Постановления ФАС ВСО от 23 августа 2013 г. по делу N А74-5766/2012, от 10 июля 2012 г. по делу N А19-18645/2011);

- между товарами существует функциональная связь, обусловленная достижением одной цели, максимального результата (Постановления ФАС ВВО от 1 июля 2013 г. по делу N А79-10227/2012, от 17 января 2013 г. по делу N А31-5044/2011; ФАС ЗСО от 6 ноября 2012 г. по делу N А46-12224/2011, от 11 октября 2012 г. по делу N А46-12832/2011; ФАС МО от 9 апреля 2013 г. по делу N А40-68669/12-120-649; ФАС ПО от 3 июля 2014 г. по делу N А57-15998/2013).

Под технологически и функционально не связанными между собой товарами, работами, услугами следует понимать товары, работы, услуги, которые отличаются друг от друга значительными особенностями (детальями), влияющими на качество и основные потребительские свойства товаров, результат работ, услуг, являются неоднородными (различными) по своему потребительскому назначению и не могут быть взаимозаменяемыми. Объединение в один лот различных по функциональным и технологическим характеристикам работ (товаров, услуг) может повлечь за собой сокращение числа хозяйствующих субъектов, которые могут принять участие в размещении заказа по отдельным работам (товарам, услугам) и группам таких работ (товаров, услуг).

Исходя из буквального и смыслового толкования нормативных положений статьи 17 Закона о защите конкуренции, запрещаются любые действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении торгов, поскольку перечень запретов, перечисленных в статье 17 Закона о защите конкуренции, не является исчерпывающим.

Как правило, при формировании аукционной документации заказчики формируют крупные как по номенклатуре, так и по количеству поставляемой продукции, лоты.

Действуя разумно и добросовестно, в целях обеспечения равных прав и соблюдения законных интересов всех потенциальных участников, организатор торгов должен так формулировать содержание сообщения о проведении торгов, чтобы условия таких торгов являлись доступными и

понятными неограниченному кругу лиц, что в итоге способствует увеличению количественного состава участников торгов.

Следовательно, подобные действия организатора могут вводить в заблуждение потенциальных участников торгов и свидетельствуют о ненадлежащем исполнении обязанностей по проведению публичных торгов.

При проведении спорного аукциона объект закупки определен таким образом, что потенциальный участник должен иметь возможность осуществить поставку как технологически монтируемого оборудования, так и мебели, и инвентаря.

Эти виды товаров, между собой не связаны таким образом, что наличие у одного юридического лица возможности (необходимых ресурсов) осуществлять поставку одного из видов позволит ему с использованием этих же возможностей осуществлять поставку иного товара.

Следовательно, поставка технологически монтируемого оборудования, мебели и инвентаря не являются технологически и функционально связанными между собой.

Объединение в один лот различных по функциональным характеристикам услуг влечет ограничение конкуренции при проведении торгов ввиду сокращения числа хозяйствующих субъектов, которые могут принять участие в торгах по отдельным товарам или группам таких товаров, что является нарушением [части 2 статьи 8, пункта 1 части 1 статьи 33](#) Закона о контрактной системе.

Так, материалами дела подтверждается, что заявку на участие в указанном аукционе подал только единственный участник.

Из вышеизложенного следует, что укрупнение предмета закупки путем включения в состав 1 лота аукциона и оборудования, и мебели могло привести к ограничению количества хозяйствующих субъектов, желающих принять участие в аукционе, может свидетельствовать о нарушениях заказчиком части 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». При этом у заказчика не имелось препятствий по проведению самостоятельных аукционов.

Действия администрации поселения в части некорректного оформления

документации об электронном аукционе и включение в один лот поставки и монтажа технологического оборудования, а также мебели имеют признаки ограничения конкуренции.

С учетом изложенного, Комиссия Чувашского УФАС России приходит к выводу, что администрацией Малокармалинского сельского поселения Ибресинского района Чувашской Республики нарушено требование части 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции Комиссия при принятии [решения](#) по делу о нарушении антимонопольного законодательства разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, а также о необходимости осуществления других действий, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства.

В соответствии с частью 1 статьи 50 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства на основании решения по делу комиссия выдает ответчику предписание, которое, в силу пункта 5 части 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, направлено на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства.

Статьей 23 Закона о защите конкуренции предусмотрено полномочие антимонопольного органа выдавать органам местного самоуправления обязательные для исполнения предписания, в том числе об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство; о прекращении или об изменении соглашений, нарушающих антимонопольное законодательство; о прекращении иных нарушений антимонопольного законодательства, о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Из содержания данных норм следует, что антимонопольный орган самостоятельно определяет меры, которые необходимо применить для прекращения нарушений антимонопольного законодательства.

Как указывалось ранее, между администрацией Малокармалинского сельского поселения Ибресинского района Чувашской Республики и ООО «Энергосервис» заключен муниципальный контракт от 24.09.2018.

Вышеизложенное свидетельствует о возникновении обязательных правоотношений, Комиссией принято решение об отсутствии в

необходимости выдачи обязательного для исполнения предписания.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49, статьями 45, 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия,

РЕШИЛА:

Признать действия администрации Малокармалинского сельского поселения Ибресинского района Чувашской Республики (429722, Чувашская Республика, Ибресинский район, с. Малые Кармалы, ул. Евсевьева д. 41, ИНН 2105004285, КПП 210501001) нарушением части 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Председатель Комиссии

«...»

Члены Комиссии

«...»

В соответствии со статьей 52 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» решение антимонопольного органа может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.