

УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО КУРСКОЙ ОБЛАСТИ

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

О назначении дела №046/01/17-481/2022

о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению

26 октября 2022 года г. Курск

Председатель Комиссии управления Федеральной антимонопольной службы по Курской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства <...>

УСТАНОВИЛ:

В Курское УФАС России 28.07.2022 г. поступили материалы Прокуратуры Обоянского района Курской области, свидетельствующие о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях Администрации г. Обояни (далее Администрация) при проведении аукциона в электронной форме №0144200002422000150 на приобретение 42 жилых помещений (квартир) в рамках программы переселения из аварийного жилья.

По результатам рассмотрения обращения Прокуратуры Обоянского района Курской области, приложенных материалов, сведений и документов, предоставленных Комитетом по управлению имуществом Курской области, Администрацией, Курским УФАС России установлено следующее.

10.06.2022 г. на официальном сайте <http://zakupki.gov.ru> Комитетом по управлению имуществом Курской области размещено извещение №0144200002422000150 о проведении аукциона в электронной форме на право заключения контракта с Администрацией на приобретение жилых помещений (квартир) в рамках программы переселения из аварийного жилья.

Заказчиком аукциона является Администрация, уполномоченным органом - Комитет по управлению имуществом Курской области, аукционная документация согласована Администрацией.

Согласно описанию объекта закупки, в состав лота электронного аукциона объединены 42 жилых помещения (квартиры) общей площадью не менее –1461,1 кв.м., которые будут созданы в будущем, должны быть расположены в строящихся/создаваемых многоквартирных домах, из них:

трехкомнатных – 3 шт., из которых: 1 шт. - не менее 67 кв.м, 1 шт. - не менее 37,5 кв.м, 1 шт. - не менее 28,8 кв.м;

двухкомнатных – 14 шт., из которых: 1 шт. - не менее 33,7 кв.м, 1 шт. - не менее 58,3 кв.м, 1 шт. - не менее 41,9 кв.м, 1 шт. - не менее 40,6 кв.м, 1 шт. - не менее 41,7 кв.м, 1 шт. - не менее 28,8 кв.м, 1 шт. - не менее 49,6 кв.м, 1 шт. - не менее 39,7 кв.м, 1 шт. - не менее 28 кв.м, 1 шт. - не менее 104,3 кв.м, 1 шт. - не менее 28 кв.м, 1 шт. - не менее 38,5

кв.м, 1 шт. - не менее 36,6 кв.м, 1 шт. - не менее 41,2 кв.м;

однокомнатных - 25 шт., из которых: 20 шт. - не менее 28 кв.м, 1 шт. - не менее 34,3 кв.м, 1 шт. - не менее 30,2 кв.м, 1 шт. - не менее 29,7 кв.м, 1 шт. - не менее 34,1 кв.м, 1 шт. - не менее 28,6 кв.м.

Таким образом, при проведении указанного аукциона в один лот включены объекты - жилые помещения (благоустроенные квартиры), которые технологически и функционально не связаны между собой.

Порядок проведения торгов на право заключения контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд регулируется Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - ФЗ «О контрактной системе»).

В соответствии со ст. 6 ФЗ «О контрактной системе» контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Статьей 8 ФЗ «О контрактной системе» определено, что 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). Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок, операторами электронных площадок, операторами специализированных электронных площадок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок

В силу ч. 1 ст. 24 ФЗ «О контрактной системе» заказчик при осуществлении закупок применяют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (далее - конкурентные способы) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Согласно ч. 1 ст. 31 ФЗ «О контрактной системе» при применении конкурентных способов, заказчик устанавливает следующие единые требования к участникам закупки.

Согласно ч.2 ст. 24 ФЗ «О контрактной системе» конкурентными способами являются конкурсы (открытый конкурс в электронной форме (далее - электронный конкурс), закрытый конкурс, закрытый конкурс в электронной форме (далее - закрытый электронный конкурс); аукционы (открытый аукцион в электронной форме (далее - электронный аукцион), закрытый аукцион, закрытый аукцион в электронной форме (далее - закрытый электронный аукцион); запрос котировок в электронной

форме (далее - электронный запрос котировок).

Как установлено ч. 5 ст. 24 ФЗ «О контрактной системе» победителем аукциона признается участник закупки, заявка на участие в закупке которого соответствует требованиям, установленным в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке, и который предложил по результатам проведения процедуры подачи предложений о цене контракта или о сумме цен единиц товара, работы, услуги наиболее низкую цену контракта, наименьшую сумму цен таких единиц товара, работы, услуги.

Таким образом, под открытым аукционном в электронной форме понимается аукцион, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения об осуществлении закупки, к участникам закупки предъявляются единые требования, критерии определения победителя такого аукциона имеют количественную и денежную оценку.

В силу п. 1 и п. 3 ч. 2 ст. 42 ФЗ «О контрактной системе» извещение об осуществлении закупки, в том числе, описание объекта закупки в соответствии со ст. 33 ФЗ «О контрактной системе», требования к содержанию, составу заявки на участие в закупке в соответствии с ФЗ «О контрактной системе» и инструкцию по ее заполнению. При этом не допускается установление требований, влекущих за собой ограничение количества участников закупки.

В соответствии с ч. 6 и ч. 7 ст. 31 ФЗ «О контрактной системе» заказчик не вправе устанавливать требования к участникам закупок в нарушение требований ФЗ «О контрактной системе», требования предъявляются в равной мере ко всем участникам закупок.

Согласно п. 1 ч.1 ст. 33 ФЗ «О контрактной системе» заказчик 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 страны происхождения товара, требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки.

Таким образом, заказчик в описании объекта закупки должен установить требования, в частности, к качеству, техническим характеристикам (потребительским свойствам), размерам, упаковке товара с учетом специфики его деятельности и в целях обеспечения эффективного использования бюджетных средств, при соблюдении установленных законодательством Российской Федерации положений, направленных на обеспечение при проведении торгов конкурентной среды.

В соответствии с Обзором судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденного

Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017 г., заказчики, осуществляющие закупку по правилам данного закона, при описании объекта закупки должны таким образом определить требования к закупаемым товарам, работам, услугам, чтобы, с одной стороны, повысить шансы на приобретение товара именно с теми характеристиками, которые им необходимы, соответствуют их потребностям, а с другой стороны, необоснованно не ограничить количество участников закупки.

В силу прямого указания в ч. 1 ст. 2 ФЗ «О контрактной системе» законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона и других федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в части 1 статьи 1 настоящего Федерального закона. Нормы права, содержащиеся в других федеральных законах и регулирующие указанные отношения, должны соответствовать настоящему Федеральному закону.

В силу прямого указания в ч. 1 ст. 2 ФЗ «О контрактной системе» законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона и других федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в части 1 статьи 1 настоящего Федерального закона. Нормы права, содержащиеся в других федеральных законах и регулирующие указанные отношения, должны соответствовать настоящему Федеральному закону.

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

Согласно ч. 3 ст. 17 ФЗ «О защите конкуренции» 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.

При этом из приведенного следует, что ч. 1 и ч. 3 ст. 17 ФЗ «О защите конкуренции» прямо регулируют правоотношения в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд и в системном толковании со ст. 1 ФЗ «О контрактной системе» является составной частью законодательства о контрактной системе, равно как и ФЗ «О контрактной системе» является составной частью антимонопольного законодательства в силу ст. 2 и ст. 3 ФЗ «О защите конкуренции».

Таким образом, формирование предмета торгов не должно входить в противоречие с общими принципами антимонопольного регулирования, должно

обеспечивать соблюдение гарантий потенциальных участников по реализации их права на участие в торгах.

В п. 3 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28.06.2017 г., указано, что при проведении государственных (муниципальных) закупок допускается включение в один лот технологически и функционально взаимосвязанных между собой товаров, работ и услуг.

Из буквального толкования положений ч. 3 ст. 17 ФЗ «О защите конкуренции» следует, что в один лот могут быть включены товары, работы, услуги, которые отвечают одновременно двум критериям: и функционально, и технологически связанные между собой.

Основными критериями для определения функциональной и технологической взаимосвязи недвижимого имущества, в отношении которого проводится закупка путем проведения торгов (аукциона), являются их единое неразрывное целевое использование (то есть закупаемые помещения не могут отдельно использоваться), необходимость их использования как единого комплекса, использование их в едином технологическом (производственном) процессе.

В описании объекта закупки рассматриваемого электронного аукциона указано о приобретении 42 объектов недвижимости – жилых помещений (квартир), не связанных между собой единым неразрывным целевым использованием, не образующих единый комплекс и не предусматривающих их использование как единого комплекса и в едином производственном технологическом процессе. Квартиры предназначены для использования разными гражданами (в рамках программы переселения из аварийного жилья).

При этом единые требования к жилым помещениям, установленные описанием объекта закупки, не свидетельствуют о функциональной и технологической взаимосвязи квартир, а являются признаками характеристик каждого объекта в отдельности.

Кроме того, согласно п. 4 ст.3 ФЗ «О контрактной системе», участник закупки – это любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением юридического лица, местом регистрации которого является государство или территория, включенные в утверждаемый в соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 284 Налогового кодекса Российской Федерации перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) в отношении юридических лиц, или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

Законодательство РФ не содержит запреты и ограничения на участие в закупках на приобретение жилых помещений для лиц, не являющихся застройщиками (инвесторами), в том числе не предусматривает преимущества участия в таких закупках отдельным категориям лиц, то принять участие в закупке имеет право

любое лицо, являющееся собственником жилого помещения.

Таким образом, участником аукциона мог быть любой собственник жилого помещения, как юридическое лицо, так и физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

В ходе рассмотрения заявления Курским УФАС России установлено, что аукцион с извещением №0144200002422000150 от 10.06.2022 г., признан несостоявшимся, заявку на участие подал один участник – ООО «Инвестиционно-строительная компания «ДОБРЫЙ ДОМ», с которым заключен государственный контракт по начальной максимальной цене контракта.

Наличие единственного участника в указанном аукционе свидетельствует о том, что у иных потенциальных участников аукциона отсутствовала возможность участия, ввиду объединения организатором торгов сорока двух квартир в один лот аукциона.

Нарушение запретов, установленных ч. 1, ч. 3 ст. 17 ФЗ «О защите конкуренции», приводит или может привести к необоснованному ограничению возможности участия в торгах большего количества потенциальных продавцов (поставщиков, подрядчиков, исполнителей), соответственно, к необоснованному ограничению числа участников торгов, либо создает условия, возможность для такого ограничения, следовательно, ограничивает конкуренцию, создает угрозу конкуренции при проведении торгов.

Порядок взаимодействия комитета по управлению имуществом Курской области и областного казенного учреждения «Центр закупок Курской области» по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) с заказчиками Курской области при осуществлении закупок товаров, работ, услуг» (далее - Порядок), утвержден Постановлением Администрации Курской области от 22.01.2020 г. № 47-па «О централизации закупок в Курской области».

В ходе анализа положений указанного Порядка и Постановления Администрации Курской области от 22.01.2020 г. № 47-па «О централизации закупок в Курской области» установлено следующее.

В соответствии с ч. 1 Постановления Администрации Курской области от 22.01.2020 г. № 47-па «О централизации закупок в Курской области» Комитет по управлению имуществом Курской области определен уполномоченным органом Курской области по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Курской области путем проведения конкурса или аукциона при начальной (максимальной) цене контракта 10 миллионов рублей и более, за исключением закупок в сфере дорожного хозяйства, в сфере безопасности дорожного движения, в сфере транспорта и транспортной инфраструктуры, в сфере внедрения интеллектуальных транспортных систем и в сфере капитального строительства.

Согласно п. 1, п. 2 ч. 8 Порядка уполномоченный орган в целях определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) организует и проводит электронные процедуры на основании заявок заказчиков на проведение закупок, подготовленных и направленных заказчиками, руководствуясь требованиями законодательства о контрактной системе и Порядка, рассматривают поступившие

заявки заказчиков на соответствие планам-графикам заказчиков и требованиям законодательства о контрактной системе.

В соответствии с ч. 9 Порядка уполномоченный орган несет ответственность, в том числе административную, за соблюдение процедуры проведения закупок в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

Вместе с тем, согласно п. 2, п. 3 ч. 10 Порядка заказчики в целях определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в соответствии с планами-графиками закупок формируют и направляют в уполномоченный орган заявки на проведение закупок, устанавливают способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), определяют и обосновывают начальную (максимальную) цену контракта, формируют описание объекта закупки с указанием функциональных, технических и качественных характеристик, эксплуатационных характеристик (при необходимости), определяют условия контракта, устанавливают требования к участникам закупки в соответствии с законодательством о контрактной системе.

В соответствии с ч. 11 Порядка заказчики несут ответственность, в том числе административную, за полноту, обоснованность и соответствие описания объекта закупки (технического задания, спецификации и т.д.) и сведений, представленных в составе заявки на проведение закупки и включенных в описание объекта закупки и (или) извещение о закупке, законодательству Российской Федерации, а также техническим нормам и правилам.

Таким образом, «Порядок взаимодействия комитета по управлению имуществом Курской области и областного казенного учреждения «Центр закупок Курской области» по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) с заказчиками Курской области при осуществлении закупок товаров, работ, услуг» (далее - Порядок), утвержденный Постановлением Администрации Курской области от 22.01.2020 г. № 47-па «О централизации закупок в Курской области», разграничивает как функции заказчиков и уполномоченного органа, так и их ответственность. Из положений Порядка следует, что уполномоченный орган - Комитет по управлению имуществом Курской области несет ответственность непосредственно за соблюдение процедуры проведения закупок, тогда как заказчик – Администрация г. Обояни несет ответственность за полноту, обоснованность и соответствие описания объекта закупки (технического задания, спецификации и т.д.) и сведений, представленных в составе заявки на проведение закупки и включенных в описание объекта закупки и (или) извещение о закупке, в том числе за обоснованное формирование лотов.

При таких обстоятельствах, действия заказчика - Администрации г. Обоянь по объединению в одну закупку сорока двух жилых помещений привели к созданию неравных условий конкуренции между участниками, выразившихся в ограничении количества участников аукциона, имеющих одну квартиру, что обеспечило преимущество участия в закупке лицам, имеющим сорок две квартиры, а именно ООО «Инвестиционно-строительная компания «ДОБРЫЙ ДОМ».

Признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях Комитета по управлению имуществом Курской области в ходе рассмотрения материалов Прокуратуры Обоянского района Курской области не установлено.

В письменных пояснениях от 30.08.2022 г. (вх. №4277) врио Главы Администрации г. Обоянь Е.Ю. Бочарова пояснила, что в городе Обояни рынок нового жилья в многоквартирных домах отсутствует и единственным вариантом исполнения Адресной программы Курской области по переселению из аварийного жилья на территории г. Обояни было приобретение 42 квартир в построенном для этих целей многоквартирном доме. ООО «Инвестиционно-строительная компания «ДОБРЫЙ ДОМ» ведет строительство многоквартирного дома в северном районе города Обояни.

Таким образом, в действиях Администрации, выразившихся в объединении в один лот разных объектов недвижимости (42 квартир), с разными характеристиками, не связанными между собой единым неразрывным целевым использованием, имеющими разное местоположение, не образующие единый комплекс и предназначенные для использования разными гражданами (семьями), содержатся признаки нарушения ч. 1, 3 ст. 17 ФЗ «О защите конкуренции».

Согласно позиции ФАС России, изложенной в письмах от 04.09.2017 г. № ИА/60890/17, от 26.02.2018 г. № ВК/12509/18 запреты, предусмотренные пунктом 1 части 1 (в части запрета на координацию деятельности участников), пунктами 2 - 4 части 1, а также частями 2 и 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции являются безусловными запретами.

Следовательно, правонарушение, выразившееся в нарушении данных запретов, носит формальный характер и не требует оценки последствий для конкуренции в связи с таким нарушением, доказывания наступления фактических или возможных негативных последствий от совершения таких действий в виде недопущения, ограничения, устранения конкуренции.

В этой связи 10.10.2022 г. Курским УФАС издан приказ о возбуждении производства по делу №046/01/17-481/2022 по признакам нарушения Администрацией ч. 1, ч. 3 ст.17 ФЗ «О защите конкуренции».

На основании ч.13 ст.44 Федерального закона «О защите конкуренции», приказа Курского УФАС России от 26.10.2022 г. №372,

О П Р Е Д Е Л И Л:

1. Назначить рассмотрение дела №046/01/17-481/2022 по признакам нарушения ч. 1, ч. 3 ст.17 ФЗ «О защите конкуренции» со стороны Администрации г. Обоянь на **22 ноября 2022 года на _11_ часов 00 минут** по адресу: г. Курск, ул. Марата, 9, 2-й этаж, Зал заседаний.
2. Привлечь к участию в рассмотрении дела в качестве заявителя Прокуратуру Обоянского района Курской области (306230, Курская область, Обоянский район, г Обоянь, ул 1 мая, 8).
3. Привлечь к участию в рассмотрении дела в качестве ответчика Администрацию г. Обоянь (306230, Курская область, г. Обоянь, ул. Ленина, 28 ИНН 461600285221, ОГРН 1024600730461).
4. Администрации г. Обоянь в целях полного и всестороннего исследования обстоятельств дела, на основании ст.25 ФЗ «О защите конкуренции» **в срок до**

15.11.2022 года представить в Курское УФАС России следующую документированную информацию:

- документы и сведения, которые необходимы, по мнению ответчика, для рассмотрения дела по существу.

Для участия в дистанционном рассмотрении дела можно перейти по ссылке: <https://fas3.tconf.rt.ru/c/9234337871>.

С инструкцией по дистанционному участию в рассмотрении дела можно ознакомиться на сайте Курского УФАС России: <https://kursk.fas.gov.ru> (Обратная связь/ Ответы на часто задаваемые вопросы/ Как участвовать в дистанционном рассмотрении дела) или перейти по ссылке <https://kursk.fas.gov.ru/news/16359>.

Для принятия участия в рассмотрении дела направить на адрес электронной почты Курского УФАС России (to46@fas.gov.ru) документы, подтверждающие полномочия лиц, участвующих в рассмотрении жалобы, а также документы и информацию, которые стороны обязаны или вправе представить на рассмотрение жалобы. Такие документы и информация должны быть подписаны электронной подписью, за исключением случаев ее отсутствия по уважительной причине. В случае направления Стороной документов, не подписанных электронной подписью, при рассмотрении жалобы представитель такой Стороны обязан продемонстрировать членам комиссии Курского УФАС России оригиналы указанных документов и в ходе своего выступления подтвердить (озвучить под аудиозапись), что копии таких документов направлены от имени этой Стороны.

Председатель Комиссии <...>