ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ДЕЛА

№05-06-36/2018

14 января 2019 года г.Ханты-Мансийск

Комиссия Ханты-Мансийского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии:

–

Члены Комиссии:

–

–

–

рассмотрев дело №05-06-36/2018 по признакам нарушения Государственным учреждением – Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре (ул.Мира, д.34, г.Ханты-Мансийск, 628012) частей 1, 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

руководствуясь статьей 48.1 Закона о защите конкуренции,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Ханты-Мансийскому автономному округу-Югре поступило обращение гражданина Дзюбы М.И. (вх.№1548-О от 22.10.2018) на действия Государственного учреждения – Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре (далее – ГУ – ОПФР по ХМАО – Югре) при проведении аукциона на право заключения контракта на выполнение работ по уборке административных зданий, зданий архива и придомовой территории административного здания для ОПФР по Ханты-Мансийскому автономному округу-Югре и территориальных органов, извещение

№0387100012618000082 (далее – аукцион).

Приказом от 22.11.2018 №128 по результатам рассмотрения заявления и материалов, Ханты-Мансийским УФАС России, в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 39 Закона о защите конкуренции, возбуждено дело №05-06-36/2018 по признакам нарушения ГУ – ОПФР по ХМАО – Югре частей 1, 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции, выразившихся в объединении в один лот услуг, оказываемых в разных населенных пунктах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Определением о назначении дела к рассмотрению (исх.№05-06/ИТ-6639 от 03.12.2018), рассмотрение дела назначено на 14.01.2019, у лиц, участвующих в деле запрошены необходимые документы (информация).

14.01.2019, Комиссия Ханты-Мансийского УФАС России изучив материалы дела, письменные и устные пояснения лиц, участвующих в деле, исследовав и оценив в совокупности представленные документы, пришла к следующим выводам.

10.10.2018 в единой информационной системе для размещения заказов ГУ – ОПФР по ХМАО – Югре опубликовано извещение о проведении аукциона.

Согласно документации об аукционе, аукцион проводится в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе).

Заказчиком по аукциону в электронной форме является ГУ – ОПФР по ХМАО – Югре.

Начальная (максимальная) цена контракта установлена в размере 6 263 300,00 руб. Размер обеспечения заявок составляет 62 633,00 руб. Размер обеспечения исполнения контракта составляет 626 330,00 руб.

В соответствии с протоколом рассмотрения заявок от 29.10.2018, на участие в аукционе поступили 12 заявок.

Согласно протоколу подведения итогов электронного аукциона от 01.11.2018, в соответствии с частью 10 статьи 69 Закона о контрактной системе принято решение о заключении контракта с участником – ООО «ЦЕНТР УСЛУГ», который предложил наиболее низкую цену контракта и заявка на участие которого соответствует требованиям установленным документацией об электронном аукционе.

По итогам проведенного аукциона между ООО «ЦЕНТР УСЛУГ» и ГУ – ОПФР по ХМАО – Югре был заключен государственный контракт №Ф.2018.534456 от 16.11.2018.

Согласно документации аукциона в состав лота объединены работы в

разных, удаленных друг от друга населенных пунктах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, а именно: г.Ханты-Мансийск, г.Белоярский, г.Когалым, г.Нефтеюганск, г.Нижневартовск, г.Нягань, г.Сургут, г.Лянтор, г.Советский.

При этом аукционной документацией в каждом из объектов установлены различные объемы работ и услуг, а именно:

№ п/п		Наименование работ	Объем, S	Срок выполнения работ	Адрес выполнения работ
1	1	Работы по уборке административного здания ОПФР по Ханты-Мансийскому автономному округу- Югре	общая 2 173,6 кв.м. -1,1,2,3 этаж	с 01.12.2018 по 30.11.2019гг.	г.Ханты-Мансийск, ул.Мира, д.34
	2	Работы по уборке административного здания ОПФР по Ханты-Мансийскому автономному округу- Югре	общая 531,1 кв.м.3 этаж	с 01.12.2018 по 30.11.2019гг.	г.Ханты-Мансийск, ул.Рознина, д.41
	3	Работы по уборке помещений Государственного учреждения – Центра по выплате пенсий и обработке информации Пенсионного фонда Российской Федерации в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре	общая 337,3 кв.м.1 этаж	с 01.12.2018 по 30.11.2019гг.	г.Ханты-Мансийск, ул.Рознина, д.41
	4	Работы по уборке в здании архива ОПФР по Ханты-Мансийскому автономному округу- Югре	общая 293,6 кв.м.2 этаж	с 01.12.2018 по 30.11.2019гг.	г.Ханты-Мансийск, ул.Шевченко, д.54а
	5	Работы по содержанию придомовой территории административного здания ОПФР по Ханты-Мансийскому автономному округу- Югре	общая 659 кв.м.	с 01.12.2018 по 30.11.2019гг.	г.Ханты-Мансийск, ул.Мира, д.34
2	6	Работы по уборке административного здания УПФР в г.Белоярский Ханты-Мансийского автономного округа- Югры	общая 107,7 кв.м.	с 01.12.2018 по 30.11.2019гг.	г.Белоярский, 3 микрорайон, дом 31
	7	Работы по содержанию придомовой территории административного здания УПФР в г.Белоярский по	общая 10 кв.м.	с 01.12.2018 по 30.11.2019гг.	г.Белоярский, 3 микрорайон, дом 31

		Ханты-Мансийскому автономному округу- Югре			
	8	Работы по содержанию придомовой территории административного здания УПФР в г.Белоярский по Ханты-Мансийскому автономному округу- Югре	общая 250 кв.м.	с 01.12.2018 по 30.11.2019гг.	г.Белоярский, 7 микрорайон, дом 5
3	9	Работы по уборке административного здания Клиентской службы (на правах отдела) в г.Когалым	общая 825,4 кв.м.- 1,1,2 этаж	с 01.01.2019 по 30.11.2019гг.	г.Когалым, ул. Мира, дом 24
4	10	Работы по уборке административного здания УПФР в г.Нефтеюганске Ханты-Мансийскому автономному округу- Югре (межрайонное)	общая 1 235,4 кв.м.1,2,3 этаж	с 01.12.2018 по 30.11.2019гг.	г.Нефтеюганск, строение 16, корпус 2
	11	Работы по уборке административного здания УПФР в г.Нефтеюганске Ханты-Мансийскому автономному округу- Югре (межрайонное)	общая 126,1 кв.м.1,2,3 этаж	с 01.12.2018 по 30.11.2019гг.	г.Нефтеюганск, микрорайон 12, дом 63
	12	Работы по уборке здания архива УПФР в г.Нефтеюганске Ханты-Мансийскому автономному округу- Югре (межрайонное)	общая 60,8 кв.м.	с 01.12.2018 по 30.11.2019гг.	г.Нефтеюганск, микрорайон 9, дом 22, квартира 53
5	13	Работы по уборке административного здания УПФР в г.Нижневартовске Ханты-Мансийскому автономному округу- Югре (межрайонное)	общая 4 502,6 кв.м.1,2,3,4 этаж	с 01.12.2018 по 30.11.2019гг.	г.Нижневартовск, ул.Дзержинского, 17Б
6	14	Работы по уборке административного здания УПФР в г.Нягань Ханты-Мансийскому автономному округу- Югре (межрайонное)	общая 679,0 кв.м1,2 этаж.	с 01.12.2018 по 30.11.2019гг.	г.Нягань, ул.Сибирская, дом 7А
	15	Работы по уборке здания архива УПФР в г.Нягань Ханты-Мансийскому автономному округу- Югре (межрайонное)	общая 72,4 кв.м.	с 01.12.2018 по 30.11.2019гг.	г.Нягань, 1 микрорайон, дом 4, квартира 30
	16	Работы по уборке административного здания УПФР в г.Сургуте Ханты-Мансийскому автономному округу- Югре	общая 1 841,8 кв.м.- 1,1,2,3,4 этаж	с 01.12.2018 по 30.11.2019гг.	г.Сургут, ул.Майская, дом 8/1

7		(межрайонное)			
	17	Работы по содержанию придомовой территории административного здания УПФР в г.Сургуте Ханты-Мансийскому автономному округу- Югре (межрайонное)	общая 1 505 кв.м.	с 01.12.2018 по 30.11.2019гг.	г.Сургут, ул.Майская, дом 8/1
8	18	Работы по уборке административного здания Клиентской службы (на правах отдела) в г.Лянторе	общая 73 кв.м.	с 01.12.2018 по 30.11.2019гг.	г.Лянтор, микрорайон 5, дом 3
9	19	Работы по уборке административного здания УПФР в г.Ханты-Мансийске по Ханты-Мансийскому автономному округу- Югре	общая 571,8 кв.м.1,2 этаж	с 01.01.2019 по 30.11.2019гг.	г.Ханты-Мансийск, ул.Доронина, дом 3
	20	Работы по содержанию придомовой территории административного здания УПФР в г.Ханты-Мансийске по Ханты-Мансийскому автономному округу- Югре	общая 53,5 кв.м. (крыльцо- 3 шт.)	с 01.01.2019 по 30.11.2019гг.	г.Ханты-Мансийск, ул.Доронина, дом 3
	21	Работы по уборке административного здания УПФР в г.Ханты-Мансийске по Ханты-Мансийскому автономному округу- Югре	общая 287,8 кв.м.	с 01.01.2019 по 30.11.2019гг.	г.Ханты-Мансийск, ул.Мира, дом 41
10	22	Работы по уборке административного здания Клиентской службы (на правах отдела) в г.Советский	общая 305,2 кв.м.1 этаж	с 01.12.2018 по 30.11.2019гг.	г.Советский, ул.Кирова, 24А

Анализ аукционной документации позволяет Комиссии Ханты-Мансийского УФАС России сделать вывод о том, что для того чтобы осуществить организацию работ (услуг), одному участнику закупки необходимо будет задействовать дополнительные технические, кадровые (трудовые) ресурсы.

Более того, как следует из извещения и аукционной документации к участию в закупке допускаются только субъекты малого предпринимательства и социально ориентированные некоммерческие организации.

Таким образом, не каждый хозяйствующий субъект, в том числе имеющий категорию субъекта малого предпринимательства и социально ориентированной некоммерческой организации может внести сумму обеспечения заявок в размере 62 633,00 руб. и обеспечения исполнения контракта в размере 626 330,00 руб.

В ходе рассмотрения дела ГУ – ОПФР по ХМАО – Югре заявил об отсутствии в его в действиях признаков нарушения частей 1, 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции указав на следующее.
Согласно Общероссийскому классификатору продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2014, утвержденного Приказом Росстандарта от 31.01.2014 №14-ст услуги по обслуживанию зданий и территорий входят в одну группу ОКПД2 81.21.10, которая включает в себя «услуги по комплексному обслуживанию помещений, услуги по чистке и уборке, услуги по планировке ландшафта».
Также ГУ – ОПФР по ХМАО – Югре указал на общероссийский классификатор видов экономической деятельности ОК 029-2014 (КДЕС РЕД.2), которым виды работ и услуг определенные заказчиком также объединены в одну группу.

В ходе рассмотрения дела представители ГУ – ОПФР по ХМАО – Югре также указали на то, что формирование документации (объектов и лота) осуществляется исходя из потребности заказчика. Объединение в один лот работ, необходимых выполнить в разных районах (на различных объектах округа) обусловлено, в том числе, удобством для заказчика, обеспечивает оперативное исполнение услуг по контракту, единый подход, облегчает контроль за исполнением контракта.

Сформированное описание закупки и объединение всех объектов в один лот не повлияло, и не могло повлиять на участие в аукционе потенциальным претендентам, так как было подано 12 заявок и запросов от участников закупки, уточняющих условия контракта в адрес заказчика не поступало.

Однако, Комиссия Ханты-Мансийского УФАС России не может согласиться с приведенными доводами ГУ – ОПФР по ХМАО – Югре, ввиду нижеследующего.

Законом о защите конкуренции определены организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями.

Целями вышеуказанного закона о защите конкуренции являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

В силу части 2 статьи 8 Закона о контрактной системе 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.

Формирование лотов не должно входить в противоречие с общими принципами антимонопольного регулирования, должно обеспечивать соблюдение гарантий потенциальных участников закупки по реализации их права на участие в аукционе.

Подпунктом 1 части 1 статьи 33 Закона о контрактной системе заказчик при описании в документации о закупке объекта закупки должен руководствоваться следующими правилами: 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; в описание объекта закупки не должны включаться 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.

В соответствии с положениями статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе:

1) координация организаторами торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиками деятельности их участников, а также заключение соглашений между организаторами торгов и (или) заказчиками с участниками этих торгов, если такие соглашения имеют своей целью либо приводят или могут привести к ограничению конкуренции и (или) созданию преимущественных условий для каких-либо участников, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации;

2) 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;

3) нарушение порядка определения победителя или победителей торгов, запроса котировок, запроса предложений;

4) участие организаторов торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиков и (или) работников организаторов или работников заказчиков в торгах, запросе котировок, запросе предложений.

Наряду с установленными частью 1 настоящей статьи запретами при проведении торгов, если организаторами или заказчиками торгов являются федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, а также при проведении торгов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах (часть 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции).

В силу части 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции наряду с установленными частями 1 и 2 настоящей статьи запретами при проведении торгов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов путем включения в состав лотов продукции (товаров, работ, услуг), технологически и функционально не связанной с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов.

С учетом изложенного, из содержания частей 1, 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции следует, что изложенные в них требования распространяются и на отношения, возникающие при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В соответствии со статьей 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.

С учетом изложенного, 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.

Таким образом, при объединении товаров в один лот 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.

Как указывалось выше, оказание услуг требуется на различных объектах, расположенных в различных населенных пунктах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, а именно: г.Ханты-Мансийск, г.Белоярский, г.Когалым, г.Нефтеюганск, г.Нижневартовск, г.Нягань, г.Сургут, г.Лянтор, г.Советский, что следует из документации об аукционе.

Однако оказание услуг на каждом из объектов технологически и функционально не связано с оказанием указанных услуг на иных объектах, поскольку выполнение работ необходимо осуществить в различных населенных пунктах автономного округа.

В ходе рассмотрения дела представители ГУ – ОПФР по ХМАО – Югре также подтвердили, что работы, которые необходимо выполнить в рамках государственного контракта технологически не связаны между собой.

Объединение в единый лот выполнение работ по уборке административных зданий, зданий архива и придомовой территории административного здания для ОПФР по Ханты-Мансийскому автономному округу-Югре и территориальных органов, расположенных в различных населенных пунктах автономного округа негативно влияет на конкуренцию, что влечет в себе ограничение состава участников размещения заказа, поскольку фактически создает дополнительные требования к участникам о необходимости наличия большего объема технических, кадровых и финансовых ресурсов, и приводит к вытеснению малых хозяйствующих субъектов, не способных либо освоить такой крупный лот, либо выполнить требование об обеспечении исполнения контракта.

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, обеспечение гласности и прозрачности закупок, предотвращения

коррупции и других злоупотреблений в закупках, заключение контракта по наиболее выгодной для заказчика цене.

Таким образом, объединение в единый лот выполнение работ по уборке административных зданий, зданий архива и придомовой территории административного здания для ОПФР по Ханты-Мансийскому автономному округу-Югре и территориальных органов, расположенных в различных населенных пунктах автономного округа противоречит частям 1, 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции и способно привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Указанная позиция Комиссии Ханты-Мансийского УФАС России о нарушении частей 1, 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции в части включения в один лот работ и услуг технологически и функционально не связанных между собой, подтверждается определениями Верховного суда Российской Федерации от 08.07.2016 №309-КГ16-3791, от 28.03.2016 № 307-КГ16-1305, от 03.05.2017 №305-КГ17-1862.

При рассмотрении настоящего дела антимонопольным органом проведен анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения, в порядке, предусмотренном частью 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции и Приказом ФАС России от 28.04.2010 №220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке».

Рассматриваемые действия ГУ – ОПФР по ХМАО – Югре привели к нарушению законодательства на рынке деятельности по обслуживанию зданий и территорий (раздел 81 Деятельность по обслуживанию зданий и территорий, который в том числе включает подраздел 81.22 Деятельность по чистке и уборке жилых зданий и нежилых помещений, 81.29.2 Подметание улиц и уборка снега) (ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности», утвержденный Приказом Росстандарта от 31.01.2014 №14-ст).

Как установлено материалами дела предметом контракта является выполнение работ по уборке административных зданий, зданий архива и придомовой территории административного здания для ОПФР по Ханты-Мансийскому автономному округу-Югре и территориальных органов.

Временной интервал исследования товарного рынка – 2018 год.

На рынке оказания услуг деятельности по обслуживанию зданий и территорий имеет место конкуренция, поскольку данный рынок является открытым для вхождения любого хозяйствующего субъекта, как расположенных на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, так и хозяйствующих субъектов, расположенных в других округах (районах и т.д.), то есть имеет неограниченный круг хозяйствующих

субъектов.

Анализ состояния конкуренции показывает, что рынок услуг по обслуживанию зданий и территорий на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры является конкурентным.

Таким образом, действия ГУ – ОПФР по ХМАО – Югре, выразившиеся в объединении в один лот при проведении аукциона на выполнение работ по уборке административных зданий, зданий архива и придомовой территории административного здания для ОПФР по Ханты-Мансийскому автономному округу-Югре и территориальных органов, услуг и работ оказываемых в нескольких населенных пунктах, удаленных друг от друга, нарушают требования частей 1, 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Учитывая совокупность имеющихся доказательств, письменные объяснения лиц, участвующих в деле, Комиссия Ханты-Мансийского УФАС России приходит к выводу о необходимости квалифицировать действия ГУ – ОПФР по ХМАО – Югре по частям 1, 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Председатель Комиссии -

Члены Комиссии -

-

-