

РЕШЕНИЕ

ПО ДЕЛУ № 051/01/17-612/2019

25 октября 2019 года

город Мурманск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Мурманской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии:

И.Н. Попова - заместитель руководителя Мурманского УФАС России;

Члены Комиссии:

Коптев А.С. – начальник отдела контроля рекламы и недобросовестной конкуренции Мурманского УФАС России,

Яшина О.Е. – ведущий специалист отдела контроля товарных и финансовых рынков Мурманского УФАС России,

по признакам нарушения части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выразившегося в заключении соглашения с целью ограничения конкуренции и создания преимущественных условий на рынке выполнения работ по диагностике, обследовании (оценке технического состояния) автомобильных дорог в границах муниципального образования город Мурманск,

при участии представителей Мурманского муниципального бюджетного учреждения «Управление дорожного хозяйства», ИНН5190918123 (далее – ММБУ «УДХ», Заказчик) <...>, <...> по доверенности,

в отсутствие надлежащим образом уведомленного ООО «Дорнадзор» (ИНН 7813546409),

УСТАНОВИЛА:

В Мурманское УФАС России поступили материалы прокуратуры Октябрьского административного района города Мурманска, указывающие на возможное нарушение ММБУ «УДХ» антимонопольного законодательства при осуществлении закупочной деятельности.

Из существа поступившей информации следует, что в соответствии с Уставом, утвержденным приказом Комитета по развитию городского хозяйства администрации города Мурманска от 01.01.2019 № 3 ММБУ «УДХ» является муниципальной некоммерческой организацией, созданной с целью реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий администрации города Мурманска в сфере дорожной деятельности, содержания объектов и элементов благоустройства и инженерной инфраструктуры на территории города Мурманска.

Учредителем ММБУ «УДХ» является муниципальное образование город Мурманск. Функции и полномочия учредителя Учреждения осуществляет Комитет по развитию городского хозяйства администрации города Мурманска.

На основании статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный

закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ) к вопросам местного значения муниципального, городского округа относится в том числе, дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального, городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах муниципального, городского округа, организация дорожного движения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 5 статьи 16 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ).

Таким образом, деятельность по организации в границах муниципального, городского округа дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах муниципального, городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог относятся к полномочиям органа местного самоуправления, то есть, является муниципальной нуждой.

В связи с чем, при заключении муниципальных контрактов с подрядчиками необходимо руководствоваться законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Порядок формирования и расходования средств дорожного фонда установлен решением Совета депутатов города Мурманска от 28.11.2013 № 66-946 «О создании муниципального дорожного фонда города Мурманска и Порядком формирования и использования бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда города Мурманска».

Мероприятия, реализуемые за счет бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда города Мурманска, предусмотрены в подпрограммах «Развитие транспортной инфраструктуры», «Повышение безопасности дорожного движения и снижение дорожно-транспортного травматизма», «Содержание и ремонт улично-дорожной сети и объектов благоустройства» муниципальной программы «Развитие транспортной системы» на 2018-2024 годы», утвержденной постановлением администрации города Мурманска от 13.11.2017 № 3607.

Исполнителями данных программных мероприятий являются Комитет по развитию городского хозяйства администрации города Мурманска, Мурманское муниципальное бюджетное учреждение «Управление дорожного хозяйства».

В рамках реализации мероприятий, запланированных указанной выше муниципальной программой, 29.08.2018 между ММБУ «УДХ» и ООО «Дорнадзор» заключено 23 муниципальных контракта на выполнение работ по диагностике, обследованию (оценке технического состояния) автомобильных дорог муниципального образования город Мурманск общей стоимостью 2 270 000 рублей: гражданско-правовые договоры №№ 01-08, 02-08, 03-08, 04-08, 05-08, 06-08, 07-08, 08-08, 09-08, 10-08, 11-08, 12-08, 13-08, 14-08, 15-08, 16-08, 17-08, 18-08, 19-08, 20-08, 21-08, 22-08, 23-08.

Таким образом, муниципальные контракты по указанным закупкам с единственным поставщиком были заключены с одним лицом - ООО «Дорнадзор».

Из анализа представленных Учреждением копий муниципальных контрактов, заключенных с единственным поставщиком, установлено, что предметы муниципальных контрактов идентичны - выполнение работ по диагностике, обследованию (оценке технического состояния) автомобильных дорог муниципального образования город Мурманск.

Различия предметов указанных контрактов усматриваются лишь в месте проведения работ, а именно различные участки улиц в г. Мурманске. Перечень работ, указанный в технических заданиях, являющихся приложением к каждому муниципальному контракту также идентичен.

Указанный вид работ соответствует ОКВЭД2 71.20.9 «Деятельность по техническому контролю, испытаниям и анализу прочая». Согласно реестру участников, расположенного по адресу <http://zakupki.gov.ru/>, с таким видом деятельности зарегистрировано более 1000 хозяйствующих субъектов.

Прямыми конкурентами ООО «Дорнадзор» являются хозяйствующие субъекты, которым Заказчик направил запрос цен: ООО «Экспертный центр», Научно-исследовательский и проектный институт территориального развития и транспортной инфраструктуры, ООО «Автодор инжиниринг», ГОКУ «Мурмансавтодор», ООО «Проект технология», ООО «Сонора», а также хозяйствующие субъекты, участвовавшие с ООО «Дорнадзор» в конкурентных торгах: ООО «Спецстрой реставрация» (ИНН 7802448801), ООО «Дорожный консалтинг» (ИНН 6658387446), ООО «Градинжинирингпроект» (ИНН 7840062358), ООО «Строительные технологии» (ИНН 7325089100), ООО «Центр дорожного проектирования» (ИНН 3664217172), ООО «Домер пк» (ИНН 2901230388), ООО «Дорсервис-54» (ИНН 5401291596) и так далее.

В целом, рынок услуг по проведению работ на выполнение работ по диагностике, обследованию (оценке технического состояния) автомобильных дорог не является закрытым и ограниченным. Потенциальными участниками могут быть хозяйствующие субъекты с любого региона РФ.

Срок начала выполнения работ - дата заключения контракта - 29.08.2018, окончание выполнения работ не позднее 30.10.2018. Таким образом, временной интервал заключения указанных муниципальных контрактов и сроков выполнения работ по данным контрактам также установлен идентичный.

Каждый договор заключен на основании пункта 4 части 1 статьи 93 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о контрактной системе), на сумму менее 100 000 руб.

Применение Закона о контрактной системе обязательно при условии использования средств бюджета (федерального, регионального или муниципального), которые направляются на оплату работ (услуг) для государственных и муниципальных нужд.

Системное толкование норм Закона о контрактной системе свидетельствует о том, что государственные и муниципальные контракты преследуют публичный интерес и направлены на удовлетворение публичных нужд за счет использования бюджетных средств.

Осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на основании статьи 93 Закона о контрактной системе носит исключительный характер. Данная норма применяется в случаях отсутствия конкурентного рынка, невозможности либо нецелесообразности применения конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) для удовлетворения нужд заказчика.

Согласно правовой позиции, изложенной в пункте 24 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2017), утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 12.07.2017, в тех случаях, когда требуется проведение публичных процедур, подразумевающих состязательность хозяйствующих субъектов, их не проведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к

соответствующему товарному рынку либо право ведения деятельности на нем.

Оснований, свидетельствующих об отсутствии возможности проведения конкурентных процедур ММБУ «УДХ» не установлено.

Учитывая идентичность предмета, имелась очевидная возможность названные договоры объединить в одну закупку. При данных условиях, возникло бы соперничество хозяйствующих субъектов на право заключения соответствующего контракта. Однако ввиду разделения объема работ на множество контрактов ценой до 100 000 рублей, названное соперничество не возникло, и заказчик самостоятельно определил организацию, с которой был заключен договор.

Действия Заказчика по заключению множества контрактов на сумму менее 100 000 рублей свидетельствуют об искусственном дроблении предмета договора и, как следствие, ограничению количества участников.

Действия Заказчика по искусственному дроблению контрактов исключают соперничество хозяйствующих субъектов, которое реализуется при проведении конкурентных закупок, следовательно, устраняют конкуренцию при проведении торгов для муниципальных нужд. В результате чего не был обеспечен равный доступ всем потенциальным участникам товарного рынка, что привело (могло привести) к ограничению, устранению конкуренции.

Таким образом, договоры направлены на достижение единой хозяйственной цели, имеют единый интерес, предметом являются однородные услуги, работы, в связи с чем, фактически, образуют единую сделку, искусственно раздробленную и оформленную несколькими самостоятельными договорами с целью обхода установленной законом необходимости проведения торгов.

Указанные события свидетельствуют об использовании Заказчиком антиконкурентной модели поведения. 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.

В силу части 2 статьи 8 Закона о контрактной системе запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям федерального закона о контрактной системе, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

В тех случаях, когда требуется проведение конкурентных торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их не проведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Согласно пункту 7 части 1 статьи 4 Закона о защите конкуренции под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

По своему содержанию возможность заключения закупок «малого объема» предусматривается в случаях, когда проведение процедур конкурентного отбора

нецелесообразно ввиду несоответствия затрат на проведение закупки. Искусственное же «дробление» единой закупки на множество закупок до определенного положения о закупках ценового предела (в данном случае до 100 тысяч рублей каждая), в целях избежания конкурентных процедур, не соответствует целям введения такой возможности заключения договора без проведения торгов.

Конкурентные способы позволяют, либо сэкономить бюджетные средства путем снижения НМЦК, либо отобрать наилучшие предложения от участников. Отсутствие публичных процедур способствовало созданию преимущественного положения единственного поставщика и лишило возможности других хозяйствующих субъектов реализовать свое право на заключение контракта.

Действия ММБУ «УДХ», выразившееся в:

- поиске контрагента, минуя конкурентные процедуры;
- предложении оказать услугу путем заключения прямых договоров без проведения конкурентных процедур;
- разработке 23 договоров, цена каждого из которых не превышает 100 000 рублей;
- заключении и исполнении указанных договоров в один день;
- заключении договоров с одним хозяйствующим субъектом, без проведения конкурентных процедур.

Заказчик не предпринял каких-либо мер для создания равных возможностей всем хозяйствующим субъектам, лишил их возможности получения доступа к соответствующему товарному рынку. В результате заключения договоров без проведения торгов, ответчик проявил субъективный подход к выбору поставщика и не обеспечил равный доступ всем потенциальным участникам к участию в торгах.

Комиссией Мурманского УФАС России изучены доводы сторон.

ММБУ «УДХ» представил свои возражения в письмах №04/3018 от 19.06.2019, б/н от 14.10.2019.

ММБУ «УДХ» по вопросу о действиях, предшествующих заключению группе договоров с ООО «Дорнадзор» в 2018 году по диагностике, обследованию (оценке технического состояния) автомобильных дорог города Мурманска пояснило, что 18.07.2018 года Комитет по развитию городского хозяйства города Мурманска направил в ММБУ «УДХ» письмо о проведении диагностики автомобильных дорог (письмо КРГХ № 23-05-15/3401 от 18.07.2018 (вх.№ 4683)) с указанием незамедлительно организовать работы по диагностике автомобильных дорог, включенных в перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения МО г. Мурманск, в целях участия города Мурманска в составе агломерации «Мурманска» в федеральном приоритетном проекте «Безопасные и качественные дороги» на период 2018-2025гг.

На основании данного указания учреждением были подготовлены и направлены запросы на предоставление коммерческих предложений 4 потенциальным подрядчикам с указанием сроков и условий проведения оценки технического состояния автомобильных дорог города Мурманска. Ответ поступил только от ООО «Автодор-инжиниринг» (г. Москва) о готовности рассмотреть вопрос о заключении договоров с ММБУ «УДХ» на проведение диагностики 235 улиц. Однако, в дальнейшем ООО «Автодор-инжиниринг» посредством телефонной связи сообщил об отказе от выполнения указанных работ.

19.07.2018 в Комитете по развитию городского хозяйства города Мурманска состоялось совещание с участием специалистов ММБУ «УДХ» по вопросу реализации в городе Мурманске федерального приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» на период 2018-2025 годы (Протокол № 1).

В соответствии с поручениями, указанными в протоколе учреждению предписывалось незамедлительно заключить договоры на диагностику дорог, включенных в вышеуказанный перечень. Также в соответствии с данным протоколом результаты диагностики дорог необходимо получить не позднее 27.07.2018г. в адрес ММБУ «УДХ» поступило коммерческое предложение от ГОКУ «Мурманскавтодор» в виде таблицы с указанием стоимости работ по проведению диагностики каждой улицы (участка).

27.07.2018г. ГОКУ «Мурманскавтодор» сообщило, что не принимает участие в электронных аукционах для заключения договоров на проведение диагностики дорог, ссылаясь на согласованный Министерством транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области административный порядок предоставления услуги по обследованию автомобильных дорог. Также ГОКУ «Мурманскавтодор» сообщило, что у него имеется утвержденный прейскурант договорных цен на оказание указанных услуг.

27.07.2018г. ММБУ «УДХ» направило в ГОКУ «Мурманскавтодор» заявления на оказание услуг по диагностике 40 автомобильных дорог (улиц).

Спустя месяц, 27.08.2018 было заключено пять договоров №№01-08, 02-08, 03-08, 04-08, 05-08 на оказание услуг по оценке транспортно-эксплуатационных показателей (продольная ровность и наличие повреждений проезжей части) с ГОКУ «Мурманскавтодор» на общую сумму 485 081,89 рублей на основании пункта 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе.

16.08.2018 г. в Учреждение поступила информация о том, что ООО «Дорнадзор» имеет возможность выполнить диагностику 235 улиц. В связи с этим 16.08.2018г. Учреждение направило в адрес ООО «Дорнадзор» запрос стоимости, сроков и условий выполнения диагностики дорог. Согласно информации, полученной от ООО «Дорнадзор», данная организация готова выполнить диагностику 235 улиц и направит Учреждению коммерческое предложение не позднее 17.08.2018 г.

17.08.2018 г. от ООО «Дорнадзор» в ММБУ «УДХ» поступило коммерческое предложение на проведение диагностики 235 участков (улиц).

Коммерческое предложение ООО «Дорнадзор» оказалось единственным предложением для заключения гражданско-правовых договоров для проведения диагностики, обследования (оценки технического состояния) автомобильных дорог города Мурманска.

По результатам проведенной работы учреждением были заключены договоры ООО «Дорнадзор» по пункту 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе.

По мнению ММБУ «УДХ» необходимость осуществления диагностики дорог, (для целей включения города Мурманска в федеральный приоритетный проект «Безопасные и качественные дороги» на период 2018-2025 годы) в кратчайшие сроки нивелировало целесообразность проведения закупочных процедур.

ООО «Дорнадзор» направило возражения от 30.09.2019 №573, согласно которым нарушение пункта 4 статьи 93 Закона о контрактной системе не усматривает. Считает, что Закон о контрактной системе не содержит ограничений о количестве закупок с конкретным хозяйствующим субъектом, в связи с чем нарушения требований антимонопольного

законодательства также отсутствуют.

Комиссия Мурманского УФАС после изучения представленных пояснений отмечает, что объективных причин непроведения конкурентных процедур не установлено.

Срок, указанный Комитетом развития городского хозяйства администрации города Мурманска для Заказчиком как ограничительный – 01 сентября 2018 года, был нарушен. Договоры заключены 30.08.2018 года со сроком исполнения 30.10.2018 года. Каких-либо негативных последствий нарушения указанного срока не представлено.

Действия Заказчика изначально были направлены на заключение договоров с единственным поставщиком. В противном случае, Заказчик оперативно внес изменения в план-график, обосновал надлежащим образом НМЦК, приступил к подготовке проведения процедуры торгов.

Отсутствие у Заказчика 3 коммерческих предложений не свидетельствует о невозможности обосновать НМЦК. Заказчик вправе использовать любую доступную информацию, в том числе из реестра договор ЕИС.

Заказчик, узнав о своей потребности 16.07.2018 года вплоть до заключения договоров 30.08.2018 года, не совершал действий, направленных на проведения конкурентных процедур. За указанное время у Заказчика имелась возможность провести конкурентную закупку.

Действия Заказчика характеризуются крайней небрежностью по отношению к обязательным требованиям антимонопольного законодательства при проведении закупочной деятельности.

Согласно пункту 3 части 1 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 нарушение порядка определения победителя или победителей торгов.

Таким образом, в действиях Заказчика выявлены признаки нарушения пункта 3 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с разъяснениями, данными в пункте 8 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства», действия органа, которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции, и не основаны на нормах федерального законодательства, являются незаконными.

Рассмотрение дела было отложено определением Комиссии Мурманского УФАС России от 14 октября 2019 года на 25 октября 2019 года. Каких-либо возражений от сторон не поступило.

На основании изложенного, Комиссия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства Мурманского УФАС России, изучив материалы дела, рассмотрев представленные материалы и документы, заслушав пояснения лиц, участвующих в деле, руководствуясь статьёй 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 3 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Мурманского муниципального бюджетного учреждения «Управление дорожного хозяйства» (ИНН5190918123) нарушение пункта 3 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выразившееся в ограничении конкуренции путем создания участнику торгов

преимущественных условий участия в торгах на рынке выполнения работ по диагностике, обследовании (оценке технического состояния) автомобильных дорог в границах муниципального образования город Мурманск.

2. Выдать Мурманскому муниципальному бюджетному учреждению «Управление дорожного хозяйства» предписание о недопустимости действий, направленных на создание преимущественных условий участия в торгах конкретным хозяйствующим субъектам путем предоставления информации.

3. Прекратить производство по делу в отношении общества с ограниченной ответственностью «Дорнадзор» (ИНН 7813546409) за отсутствием признаков нарушения пункта 1 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

4. Передать должностному лицу Управления Федеральной антимонопольной службы по Мурманской области материалы дела для инициирования процедуры административного производства.

Председатель Комиссии
Члены комиссии

И.Н. Попова
А.С. Коптев
О.Е. Яшина