

## ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ

о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства

В Чувашское УФАС России поступило обращение АО «Новочебоксарский завод строительных материалов» от 26.07.2019 № 318 (вх. Управления от 26.07.2019 №05-04/4426) о признаках нарушения антимонопольного законодательства в действиях администрации г. Чебоксары Чувашской Республики, выраженных в создании преференций производителю строительных материалов «Завод строительной керамики «Кетра» - филиалу ЗАО «ТУС» при выдаче технических условий администрацией г. Чебоксары по применению в строительстве детских садов и школ на территории г. Чебоксары кирпича данного производителя.

По результатам установлено следующее. Согласно статье 8 Градостроительного кодекса РФ к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области градостроительной деятельности относятся:

- 1) подготовка и утверждение документов территориального планирования городских округов;
- 2) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городских округов;
- 3) утверждение правил землепользования и застройки городских округов;
- 4) утверждение документации по планировке территории в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом;
- 5) выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территориях городских округов;
- 5.1) направление уведомлений, предусмотренных [пунктом 2 части 7](#), [пунктом 3 части 8 статьи 51.1](#) и [пунктом 5 части 19 статьи 55](#) настоящего Кодекса, при осуществлении строительства, реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства, садовых домов на земельных участках, расположенных на территориях городских округов;
- 6) ведение государственных информационных систем обеспечения

градостроительной деятельности в части, касающейся осуществления градостроительной деятельности на территориях городских округов, и предоставление сведений, документов и материалов, содержащихся в государственных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности;

7) принятие решений о развитии застроенных территорий;

8) проведение осмотра зданий, сооружений на предмет их технического состояния и надлежащего технического обслуживания в соответствии с требованиями технических регламентов, предъявляемыми к конструктивным и другим характеристикам надежности и безопасности указанных объектов, требованиями проектной документации, выдача рекомендаций о мерах по устранению выявленных нарушений в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом;

9) разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры городских округов, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры городских округов, программ комплексного развития социальной инфраструктуры городских округов;

10) заключение договоров о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества;

11) принятие решения о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления;

12) принятие решения о сносе самовольной постройки либо решения о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных гражданским [ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ](#), осуществление сноса самовольной постройки или ее приведения в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом.

Согласно ч. 5 ст. 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации лицом, осуществляющим подготовку проектной документации может являться застройщик, иное лицо (в случае, предусмотренном частями 1.1 и 1.2 настоящей статьи) либо индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, заключившие договор подряда на подготовку проектной документации. Лицо, осуществляющее подготовку проектной документации, несет ответственность за качество проектной документации и ее соответствие требованиям технических регламентов. Застройщик, иное лицо (в случае, предусмотренном частями 1.1 и 1.2 настоящей статьи) вправе выполнить подготовку проектной документации самостоятельно при условии, что они являются членами саморегулируемой организации в области архитектурно-

строительного проектирования, либо с привлечением иных лиц по договору подряда на подготовку проектной документации.

В соответствии ч. 1 ст. 48.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации по решению федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства, проектная документация может быть признана экономически эффективной проектной документацией повторного использования при одновременном соблюдении следующих условий:

1) соответствие проектной документации установленным Правительством Российской Федерации критериям экономической эффективности проектной документации, подтвержденное положительным заключением государственной экспертизы проектной документации;

2) возможность использования проектной документации при подготовке проектной документации для строительства объекта капитального строительства, аналогичного по назначению, проектной мощности, природным и иным условиям территории, на которой планируется осуществлять строительство (далее в целях настоящей статьи - аналогичный объект);

3) наличие у Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования исключительного права на проектную документацию.

Согласно письма ФАС [России от 09.03.2016 N АЦ/14427/16](#), в соответствии со статьей 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации проектная документация представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) и определяющую архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, капитального ремонта.

Проектная документация определяет объем, содержание работ в другие предъявляемые к ним требования, при этом смета является частью проектной документации,

В соответствии с частью 1 статьи 743 Гражданского кодекса Российской Федерации подрядчик обязан осуществлять строительство и связанные с ним работы в соответствии с технической документацией, определяющей объем, содержание работ и другие предъявляемые к ним требования, и со сметой, определяющей цену работ.

В соответствии с частью 6 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации лицо, осуществляющее строительство, обязано

осуществлять строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства, в том числе в соответствии с проектной документацией.

Состав проектно-сметной документации определен статьей 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации и Положением о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 года N 87.

Согласно части 2 статьи 48 Градостроительного Кодекса Российской Федерации проектная документация представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) и определяющую архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, капитального ремонта.

Из анализа Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию следует, что проектная документация состоит из текстовой части, которая содержит сведения в отношении объекта капитального строительства, описание принятых технических и иных решений, пояснения, ссылки на нормативные и (или) технические документы, используемые при подготовке проектной документации и результаты расчетов, обосновывающие принятые решения; из графической части, которая отображает принятые технические и иные решения и выполняется в виде чертежей, схем, планов и других документов в графической форме, иными словами содержит требования к результату выполняемых работ.

Согласно части 1 статьи 33 Закона о контрактной системе документация о закупке должна содержать наименование и описание объекта закупки и условия контракта, при этом в описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости),

Таким образом, документация о закупке должна содержать описание выполняемых работ, требования к качеству и объему выполняемых работ.

Кроме того, в соответствии с частью 2 статьи 33 Закона о контрактной системе документация о закупке должна содержать показатели, позволяющие определить соответствие закупаемых товаров, работы, услуги установленным заказчиком требованиям.

Таким образом, строительство, реконструкция, капитальный ремонт объекта капитального строительства осуществляется на основании проектной документации, которая содержит показатели, связанные с определением соответствия выполняемых работ, оказываемых услуг потребностям заказчика.

Отсутствие проектно-сметной документации в полном объеме в составе документации означает, что заказчик не установил требования к объему работ, подлежащих выполнению в рамках заключаемого контракта, и лишает участника закупки обоснованно сформировать свое предложение.

На основании вышеизложенного, при проведении закупки на выполнение строительных работ в соответствии с Законом о контрактной системе отсутствие проектно-сметной документации в полном объеме на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг ([www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru)) (далее - Официальный сайт) нарушает пункт 1 части 1 статьи 33 Закона о контрактной системе.

Из предоставленных документов администрацией г. Чебоксары установлено, что заказчиками проектной документации по объектам:

- дошкольное образовательное учреждение на 250 мест поз. 30 в мкр. «Университетский» г. Чебоксары (II очередь), является АО «ТУС», генпроектировщик АО «Головной проектно-изыскательный институт «Чувашгражданпроект»;
- дошкольное образовательное учреждение на 160 мест поз. 1.28 в мкр. «Новый Город», является строительно-производственная фирма АО «Инкост», генпроектировщик ООО «Проектно-сметное бюро»;
- дошкольное образовательное учреждение на 240 мест поз. 5 мкр. №1 жилого района «Новый город» г. Чебоксары, является АО «ИСКО-Ч», генпроектировщик АО «Головной проектно-изыскательный институт «Чувашгражданпроект»;
- дошкольное образовательное учреждение на 250 мест в мкр. № 2 жилого района «Новый Город» г. Чебоксары, является АО «Инкост», генпроектировщик АО «Головной проектно-изыскательный институт «Чувашгражданпроект»;
- дошкольное образовательное учреждение на 250 мест с ясельными группами поз. 23 в мкр. «Солнечный» (II очередь), является ГК «УДАЧА», генпроектировщик АО «Головной проектно-изыскательный институт «Чувашгражданпроект»;
- дошкольное образовательное учреждение на 240 мест поз. 38 в мкр. 3 района ул. Б. Хмельницкого г. Чебоксары, является ООО «СУОР», генпроектировщик АО «Головной проектно-изыскательный институт «Чувашгражданпроект»;
- детский сад на 220 мест в мкр. «Соляное» г. Чебоксары, является

МАДОУ «Детский сад №70» г.Чебоксары, генпроектировщик ООО «КБ«Проект-Мастер»;

- средняя общеобразовательная школа на 1600 ученических мест поз. 1.34 в мкр. №1 жилого района «Новый Город» г. Чебоксары, является АО «ИСКО-Ч», генпроектировщик ООО «СКИМ»;

- средняя общеобразовательная школа на 1100 мест в мкр. «Волжский - 3» г. Чебоксары, является Управление, генпроектировщик ООО «Стройпроект- Холдинг».

В соответствии с пунктом 4 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон 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 или целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность или целесообразность отсутствует за ее пределами.

В соответствии с пунктом 3.1 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденным приказом ФАС России от 28 апреля 2010 г. № 220 (далее - Порядок) процедура выявления товара включает, в том числе предварительное определение товара.

Предварительное определение товара проводится на основе, в том числе условий договора, заключенного в отношении товара; нормативных актов, регулирующих соответствующую деятельность.

Класс ОКВЭД 71 входящий в Общероссийский классификатор видов экономической деятельности 2019 года ОКВЭД-2 включает в себя:

- предоставление архитектурных, инженерных услуг, услуг по изготовлению чертежей, строительному обследованию, топографической съемке и услуг по картографии

- оказание услуг по проведению физических, химических и прочих испытаний с целью анализа;

- оказание услуг по управлению проектами строительства, выполнению строительного контроля и авторского надзора.

Таким образом, продуктовые границы товарного рынка определены как проектирование объектов капитального строительства.

Согласно пункту 4.1 Порядка, географические границы товарного рынка определяют территорию, на которой приобретатель (приобретатели) приобретает или имеет экономическую, технологическую или иную возможность приобрести товар и не имеет такой возможности за ее пределами.

Товарный рынок может охватывать территорию Российской Федерации или выходить за ее пределы (федеральный рынок), охватывать территорию нескольких субъектов Российской Федерации (межрегиональный рынок), не выходить за границы субъекта Российской Федерации (региональный рынок), не выходить за границы муниципального образования (местный или локальный рынок).

Согласно Методическим рекомендациям ФАС России, рынок является локальным (в пределах муниципального образования, поселения, города федерального значения).

Следовательно, рынок услуг может рассматриваться в пределах населенных пунктов, то есть в местах фактического предоставления услуги.

В рассматриваемом случае, финансовые услуги, предоставляемые родителям учеников предоставляются на территории города Чебоксары Чувашской Республики.

В соответствии с Уставом (принят решением Чебоксарского городского Собрания депутатов Чувашской Республики от 30.11.2005 № 40), город Чебоксары является столицей Чувашской Республики.

Муниципальное образование город Чебоксары является городским поселением, наделенным Законом Чувашской Республики «Об установлении границ муниципальных образований Чувашской Республики и наделении их статусом городского, сельского поселения, муниципального района и городского округа» статусом городского округа.

Таким образом, в рассматриваемом случае географическими границами принимаются административные границы – г. Чебоксары Чувашской Республики.

На основании части 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируется поддержка конкуренции. Данная конституционная гарантия реализована в законодательстве о конкуренции. Запрет для органов местного самоуправления по совершению действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, установлен частью 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Целями Федерального 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 (часть 2 статьи 1 Закона).

Реализация полномочий, предоставленных органам местного самоуправления, предполагает обязательное соблюдение ими норм действующего законодательства, в том числе, положений Закона о защите конкуренции.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Из данного положения следует, что органам местного самоуправления запрещено принимать не только акты и совершать действия, которые приводят к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, но и те из них, которые могут привести к таким последствиям, поскольку достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Закрепленный приведенной нормой запрет распространяется, прежде всего, на акты и действия органов власти в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Как указано в пункте 8 постановления Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 30.06.2008 N 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами положений антимонопольного законодательства» при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов названных органов, о признании незаконными их действий (бездействия) по заявлениям антимонопольного органа, поданным в связи с нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, арбитражные суды должны учитывать следующее: если антимонопольным органом доказано, что акты, действия



(бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению.

Из текста приведенного разъяснения следует, что для квалификации действий (бездействия) органов местного самоуправления в качестве нарушения установленного статьей 15 Закона о защите конкуренции запрета необходимо доказать, что действия (бездействия) этих органов приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции и они не основаны на законе. Достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Статья 15 Закона о защите конкуренции устанавливает запрет на принятие федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными органами или организациями, осуществляющими функции указанных выше органов власти и местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственными внебюджетными фондами, ЦБ РФ ограничивающих конкуренцию актов и совершение ограничивающих конкуренцию действий (бездействие).

В обеспечение надлежащей конкурентной среды, единства экономического пространства законодатель устанавливает требования, направленные на недопущение со стороны указанных органов (организаций) действий (бездействия), которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции.

В ч. 3 комментируемой статьи установлены два самостоятельных запрета:

- запрещается совмещение функций вышеуказанных органов власти и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральным законодательством;
- запрещается наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. N 317-ФЗ "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" и Федеральным законом от 30 октября 2007 г. N 238-ФЗ "О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта".

Согласно п. 13 ч. 1 статьи 16 ["Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"](#) к вопросам местного значения муниципального, городского округа, в том числе относятся, организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья.

Таким образом, передача администрацией полномочий заказчика по проектированию социальных объектов содержат (могут содержать) признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Также передача полномочий функций заказчика по проектированию могла создать условия для отдельных хозяйствующих субъектов установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары, что может свидетельствовать о признаках нарушения п. 5 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции и послужить основанием для предоставления хозяйствующему субъекту доступа к информации в приоритетном порядке, что может свидетельствовать о признаках нарушения п. 6 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

В связи с наличием в действиях администрации г. Чебоксары Чувашской Республики (428900, Чувашская Республика, г. Чебоксары, ул. К. Маркса д. 36) признаков нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выраженных в передаче администрацией полномочий заказчика по проектированию социальных объектов, которое могло привести к нарушениям пунктов 5 и 6 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, Чувашское УФАС России на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» **рекомендует** прекратить указанные действия в срок **до 28 августа 2019 года**,

путем:

1) прекращения практики передачи полномочий (принять решение органом местного самоуправления о прекращении подобной практики);

2) существующие вышеназванные проектно-сметные документации доработать, изъяв из них положения, противоречащие пункту 5 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции;

3) при формировании технического задания на проектирование объектов капитального строительства при использовании проектантом (проектной организацией) не допускать использование товарных знаков (знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, наименование места происхождения или наименование производителя) строительных материалов и оборудования, а при необходимости их указания в обязательном порядке включать в описание строительных материалы или оборудование слов «эквивалент», описав параметры эквивалентности.

О выполнении предупреждения, с приложением документов, подтверждающих исполнение, сообщить в Чувашское УФАС России в срок до 30 августа 2019 года.

Примечание:

Предупреждение выдается субъекту, в случае выявления признаков нарушения антимонопольного законодательства, признание же факта нарушения антимонопольного законодательства выносится решением антимонопольного органа после возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Предупреждение не устанавливает факта нарушения антимонопольного законодательства и не определяет меру ответственности.

Таким образом, предупреждение не подлежит обязательному исполнению и направлено, в первую очередь, на повторную оценку лицом своих действий (бездействия). Признание факта нарушения антимонопольного законодательства выносится решением антимонопольного органа после возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Согласно пункту 7 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции при условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

В случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган принимает решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства (п. 8 статьи 39.1 Закона).

При этом представление ответа в установленный предупреждением срок обязательно.

За непредставление информации по требованию антимонопольного органа предусмотрена административная ответственность.

В соответствии со статьей 19.8 Кодекса об административных правонарушениях, непредставление в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган сведений (информации), предусмотренных антимонопольным законодательством Российской Федерации, в том числе непредставление сведений (информации) по требованию указанных органов, за исключением случаев, предусмотренных частями 3 и 4

настоящей статьи, а равно представление в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган заведомо недостоверных сведений (информации) - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей; на должностных лиц - от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей; на **юридических лиц - от пятидесяти тысяч до пятисот тысяч рублей.**

«...»