

Публикация документа не является официальной. Официально правовые акты публикуются в официальных печатных изданиях в соответствии с действующим законодательством.

Председателю

Думы Великого Новгорода

В.В. Тимофееву

ул. Большая Власьевская, д. 4, Великий
Новгород, 173007

Директору муниципального бюджетного
учреждения Великого Новгорода «Городское
хозяйство

В.А. Ерёмину

ул. Большая Московская, д. 21/6,

Великий Новгород, 173004

ЗАО «Новгородское спецавтохозяйство»

ул. Черепичная, д. 20,

Великий Новгород, 173003

Исходящий № 1752/02 от 07.04.2015

РЕШЕНИЕ

Великий Новгород

Резолютивная часть решения оглашена 1 апреля 2015 года.

В полном объеме решение изготовлено 7 апреля 2015 года.

Комиссия Новгородского УФАС России (далее – Управление) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии:

Виниченко О.С. - руководитель Управления,

Члены Комиссии:

Пашкова Г.Н. - зам. руководителя Управления – начальник отдела антимонопольного контроля

Иванова В.В. - главный специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля,

при участии представителей:

Думы Великого Новгорода – Донкина М.А., действующего на основании доверенности от 10.06.2014 № 609,

муниципального бюджетного учреждения Великого Новгорода «Городское хозяйство (далее – МБУ «Городское хозяйство», Учреждение) - Андреевой М.Г., действующей на основании доверенности от 15.01.2015 № 64,

МБУ «Городское хозяйство» - Щепоткиной Е.Н., действующей на основании доверенности от 12.01.2015 № 2,

ЗАО «Новгородское спецавтохозяйство» - Гусева И.В., действующего на основании доверенности от 30.04.2012 б/н.

рассмотрев дело № 2 по признакам нарушения МБУ «Городское хозяйство» части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Управление поступило заявление от Думы Великого Новгорода с приложением документов, свидетельствующих о противоправных действиях при осуществлении заказчиком – МБУ «Городское хозяйство» закупки (определения поставщика) путем проведения электронного аукциона на право заключения контракта на оказание услуг по уборке территории Великого Новгорода.

МБУ «Городское хозяйство» 29.09.2014 был проведен открытый аукцион в электронной форме одним крупным лотом на уборку территории Великого Новгорода. Электронный аукцион был признан несостоявшимся в связи с тем, что по окончании срока подачи заявок на участие в аукционе подана только одна заявка.

Аукционная документация была утверждена директором МБУ «Городское хозяйство» В.А. Ерёминым.

В соответствии с пунктами 3.1-3.2 раздела 3 «Наименование, описание объекта закупки и условия контракта» документации об электронном аукционе объектом закупки является оказание услуг по уборке территории Великого Новгорода.

Описание объекта закупки содержится в техническом задании на выполнение работ (далее – Техническое задание).

Объединив работы (услуги) по уборке территорий в один лот, МБУ «Городское хозяйство» лишило возможности иных хозяйствующих субъектов, помимо победителя аукциона, быть участниками большей части рынка по уборке территории Великого Новгорода и Новгородского района в качестве продавцов. Выставив работы (услуги) по уборке территории на аукцион одним лотом, МБУ «Городское хозяйство» ограничило возможность принятия участия в данном аукционе малых предприятий, а также ограничило конкуренцию на рынке работ (услуги) по уборке территории, поскольку победитель аукциона, проведенного МБУ «Городское хозяйство» в сентябре 2014 года, стал участником – продавцом работ на данном рынке с долей 100 процентов.

Работы были выставлены на аукцион одним лотом, что исключило, по мнению заявителя, возможность принятия участие в данном аукционе малых предприятий, а также привело к ограничению конкуренции на рынке услуг по уборке территории, поскольку победитель аукциона автоматически становится единственным участником – продавцом работ на данном рынке.

На рассмотрение дела МБУ «Городское хозяйство» (письмо от 20.02.2015 исх. № 168) представлены и поддержаны его представителем следующие пояснения.

МБУ «Городское хозяйство» считает, что действующим законодательством не установлено каких-либо ограничений и (или) особенностей, связанных с формированием лотов.

При размещении заказа для заключения муниципального контракта на оказание услуг по уборке территории Великого Новгорода с 11 октября 2014 года до 1 марта 2016 года МБУ «Городское хозяйство» была разработана аукционная документация одним лотом.

Таким образом, как следует из вышеизложенных письменных пояснений, действия МБУ «Городское хозяйство» по выставлению на аукцион одного лота на оказание услуг по уборке территории Великого Новгорода с 11 октября 2014 года до 1 марта 2016 года не нарушили требования законодательства, в том числе Федерального закона 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). Решение о формировании одного лота было принято ввиду того, что при разделении территории города между подрядчиками возникают споры по выполняемым работам (услугам), страдает в данных спорах Заказчик. Кроме того, увеличивается документооборот (платежи, сверки расчетов, претензионная работа, курирование по текущим вопросам), что требует содержание дополнительных единиц в штате МБУ «Городское хозяйство».

Заслушав представителей участников дела, исследовав имеющиеся в деле документы и доказательства, Комиссия пришла к выводу о нарушении МБУ «Городское хозяйство» антимонопольного законодательства, при этом Комиссия руководствовалась следующим.

Продуктовыми границами рынка, как следует из наименования аукциона (извещение № 0350300011814000325), являются услуги по уборке территории

населенных пунктов, географические границы - территория Великого Новгорода, населенных пунктов Новгородского района. Участниками рынка – продавцами работ являются хозяйствующие субъекты, оказывающие услуги по уборке территорий.

Объем услуг по уборке территории Великого Новгорода и населенных пунктов Новгородского района, оказанных хозяйствующими субъектами, составил за 2013 год 204 771 200 руб., за 9 месяцев 2014 года – 146 942 400 руб.

В 2013 году хозяйствующими субъектами по договорам, заключенным с МБУ «Городское хозяйство», оказано услуг по уборке территории Великого Новгорода на сумму 201 029 310 руб. или 98,2% от общего объема услуг по уборке территории Великого Новгорода и населенных пунктов Новгородского района;

За 9 месяцев 2014 года хозяйствующими субъектами по договорам, заключенным с МБУ «Городское хозяйство», оказано услуг по уборке территории Великого Новгорода на сумму 143 662 600 руб. или 97,8% от общего объема услуг по уборке территории Великого Новгорода и населенных пунктов Новгородского района.

Объемы услуг по уборке территории Великого Новгорода и населенных пунктов Новгородского района, выполненных хозяйствующими субъектами по договорам, заключенным с иными заказчиками, составляют в рассматриваемый период менее 1 процента, например,

с Администрацией Пролетарского сельского поселения в 2013 году на сумму 83200 руб. или 0,04%, за 9 месяцев 2014 года на сумму 0 руб. или 0,0%;

с Администрацией Григоровского сельского поселения в 2013 году на сумму 673242 руб. или 0,33%, за 9 месяцев 2014 года на сумму 273333 руб. или 0,19%.

Из приведенных данных усматривается, что более 95 процентов подлежащей уборке территории Великого Новгорода и населенных пунктов Новгородского района находятся в оперативном управлении МБУ «Городское хозяйство». Именно действия МБУ «Городское хозяйство», как муниципального заказчика обуславливают большее или меньшее количество хозяйствующих субъектов, которые будут оказывать услуги по уборке указанной территории.

Однако, МБУ «Городское хозяйство» осуществило закупку (определение поставщика) путем проведения электронного аукциона на право заключения контракта на оказание услуг по уборке территории Великого Новгорода, извещение № 0350300011814000325 одним лотом, (начальная (максимальная) цена контракта – 362 000 000,00 рублей.

Значительное количество хозяйствующих субъектов готовы оказывать услуги по уборке территории Великого Новгорода и населенных пунктов Новгородского района. Так Управлением были направлены запросы в адреса хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги по уборке территории, о предоставлении следующей информации:

- по какой причине поставщик (подрядчик, исполнитель) не принял участие в вышеуказанном электронном аукционе;
- принял бы поставщик (подрядчик, исполнитель) участие в торгах на право

заключения контракта на оказание услуг по уборке территории Великого Новгорода, если бы работы, которые являются объектом вышеуказанной закупки, были бы включены не в один лот, а разбиты на несколько лотов либо было бы проведено несколько закупок (определений поставщиков) на оказание услуг по уборке отдельных территорий, улиц Великого Новгорода?

В ответ на вышеуказанные запросы в адрес Управления поступило четыре ответа (вх. № 8440 от 07.10.2014; вх. № 8477э от 08.10.2014; вх. № 8478э от 08.10.2014; вх. 8345 от 10.10.2014).

Из представленных ответов следует, что ООО «СтройДизайн», ООО «Альянс-Кваттро», ООО «Индустрия-ВН», ООО «ДК Ресурс» не приняли участие в рассматриваемом электронном аукционе по причине отсутствия финансовой возможности по обеспечению заявки и обеспечению исполнения контракта в большом размере.

При этом было указано, что при разделении работ, являющихся объектом рассматриваемой закупки, на несколько лотов возможность участия в электронном аукционе не исключена.

Следовательно, поскольку объектом контракта являются значительные объемы работ, выполняемых на всей территории Великого Новгорода, а начальная (максимальная) цена составляет 362 000 000,00 рублей, участником рассматриваемого электронного аукциона не могли стать поставщики (подрядчики, исполнители), не имеющие достаточных денежных средств для обеспечения заявки и обеспечения исполнения контракта.

Включив весь комплекс работ по уборке Великого Новгорода на протяжении полутора лет в описание объекта закупки по аукциону № 0350300011814000325 и установив при этом максимальный размер обеспечения заявок, заказчик – МБУ «Городское хозяйство» создало препятствия для участия в данной закупке хозяйствующих субъектов, не имеющих возможности выполнить соответствующие работы в таких же крупных объемах как ЗАО «Новгородское спецавтохозяйство», что привело к необоснованному ограничению числа участников рассматриваемого аукциона.

Кроме того, МБУ «Городское хозяйство» на протяжении ряда лет (Управлением проанализированы аукционы, проводимые МБУ «Городское хозяйство» с 2010 года по документам, представленным МБУ «Городское хозяйство» от 25.02.2015 исх. № 753, от 27.03.2015 исх. № 1359) формирует лоты таким образом, что победитель автоматически становится доминирующим хозяйствующим субъектом на рынке услуг по уборке территории, поскольку заказчик контролирует объемы работ, составляющих 97 и более процентов рынка.

Так, при проведении аукциона 19.11.2010 на оказание услуг по уборке территории Великого Новгорода на период с декабря 2010 года по ноябрь 2012 было 5 лотов, но лоты сформированы неравномерно и победитель по лоту № 4 получал долю по уборке территории Великого Новгорода более 50 процентов. По результатам указанного аукциона выполнение муниципального контракта по лоту № 4 составило:

- за 2011 год на сумму 125 024 618 с долей от общего объема работ,

выполненных за 2011 год, 78,5%.

- за 2012 год на сумму 163 176 494 с долей от общего объема работ, выставленных за 2012 год, 78,5%.

Как указано выше, на аукционах, проводимых МБУ «Городское хозяйство», по осуществлению закупок (определению поставщика) на право заключения контракта на оказание услуг по уборке территории Великого Новгорода на 2013 и 2014 годы также весь комплекс работ выставлялся одним лотом, то есть почти 100% рынка по уборке территории Великого Новгорода и населенных пунктов Новгородского района - у одного хозяйствующего субъекта.

Объединив работы по уборке территории Великого Новгорода в один лот, МБУ «Городское хозяйство» лишило возможности иных хозяйствующих субъектов, помимо победителя аукциона, быть участниками большей части рынка по уборке территории Великого Новгорода и Новгородского района в качестве продавцов. Выставив работы по уборке территории Великого Новгорода на аукцион одним лотом, МБУ «Городское хозяйство» ограничило возможность принятия участия в данном аукционе малых предприятий, а также ограничило конкуренцию на рынке услуг уборке территории, поскольку победитель аукциона, проведенного МБУ «Городское хозяйство» 29.09.2014, стал доминирующим хозяйствующим субъектом – продавцом работ на данном рынке.

Тем не менее, ни приложением к вышеуказанным письменным пояснениям МБУ «Городское хозяйство», ни в ходе рассмотрения дела представителями Учреждения не были представлены какие-либо расчеты, документальные доказательства, подтверждающие вышеуказанные доводы МБУ «Городское хозяйство». Качество уборки территории не зависит от количества хозяйствующих субъектов, выполняющих данные работы на основании муниципальных контрактов, что подтверждается представленными 19.03.2015 МБУ «Городское хозяйство» по запросу Управления копиями выданных Учреждением предписаний, начиная с ноября 2012 года, когда территорию Великого Новгорода убирали несколько хозяйствующих субъектов:

за 2013 год – 39 предписаний, выданных ЗАО «Новгородское спецавтохозяйство»;

за 2014 год – 42 предписания, из них 38 предписаний, выданных ЗАО «Новгородское спецавтохозяйство» и 4 предписания, выданных ООО «ДК Ресурс».

Основными целями МБУ «Городское хозяйство», указанными в пункте 2.1 Устава МБУ «Городское хозяйство», утвержденного постановлением Администрации Великого Новгорода от 17.03.2011 № 808 (далее – Устав), являются обеспечение:

- реализации на территории муниципального образования - городского округа Великий Новгород предусмотренных законодательством РФ полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства;

- реализации мероприятий по решению вопросов местного значения в части создания благоприятных условий проживания граждан Великого Новгорода.

В соответствии с пунктом 2.2 Устава, для достижения вышеуказанных целей МБУ «Городское хозяйство», помимо прочего, осуществляет в установленном законодательством Российской Федерации порядке следующие основные виды

деятельности:

- организация содержания, обслуживания и ремонта объектов внешнего благоустройства, инженерной инфраструктуры, находящихся в оперативном управлении МБУ «Городское хозяйство», а также находящихся на территории Великого Новгорода;
- обеспечение организации и выполнения работ по содержанию объектов внешнего благоустройства в порядке, установленном органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о конкуренции органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам и организациям запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

МБУ «Городское хозяйство» в соответствии с п. 2.1 Устава наделено полномочиями органа местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства на территории муниципального образования - городского округа Великий Новгород, и следовательно, обязано соблюдать запреты, установленные частью 1 статьи 15 Закона о конкуренции.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 5 Закона о конкуренции доминирующим положением признается положение хозяйствующего субъекта (группы лиц) или нескольких хозяйствующих субъектов (групп лиц) на рынке определенного товара, дающее такому хозяйствующему субъекту (группе лиц) или таким хозяйствующим субъектам (группам лиц) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, и (или) устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам. Доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта (за исключением финансовой организации):

доля которого на рынке определенного товара превышает пятьдесят процентов, если только при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства или при осуществлении [государственного контроля за экономической концентрацией](#) не будет установлено, что, несмотря на превышение указанной величины, положение хозяйствующего субъекта на товарном рынке не является доминирующим.

Из анализа вышеприведенного определения доминирующего положения и вышеуказанных действий МБУ «Городское хозяйство» следует, что в результате рассматриваемых действий МБУ «Городское хозяйство» появились обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта – ЗАО «Новгородское спецавтохозяйство» в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке по уборке территории Великого Новгорода и населенных Новгородского района, поскольку в результате победы на аукционе в 29.09.2014 и заключения муниципального контракта на оказание услуг по уборке территории Великого Новгорода с 11 октября 2014 года до 1 марта 2016 года ЗАО «Новгородское спецавтохозяйство» стало участником рассматриваемого рынка в качестве продавца с долей на

данном рынке более 50 процентов, то есть хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение.

В соответствии с пунктом 17 статьи 4 Закона о конкуренции обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, являются признаками ограничения конкуренции.

Подтверждением возможности доминирующего на рынке ЗАО «Новгородское спецавтохозяйство» воздействовать на общие условия обращения товара на рассматриваемом рынке является привлечение ЗАО «Новгородское спецавтохозяйство» для уборки территории Великого Новгорода иных хозяйствующих субъектов на условиях субподряда: договор с ООО «Новгородское ДРП» от 12.01.2015, договор с ООО «Акрон-Сервис» от 01.01.2015, договор с ООО «Гейзер» от 30.11.2012 дополнительное соглашение от 12.01.2015.

При этом ЗАО «Новгородское спецавтохозяйство» единолично определяет, какие именно организации и на каких условиях, в том числе ценовых, будут выполнять работы по уборке территории Великого Новгорода.

Кроме того, формируя несоразмерные по величине лоты (в частности, в 2010-2011 годах один лот составил 78,5% от всего объема работ, выставленных на аукцион) либо вообще выставляя работы на аукцион одним лотом, МБУ «городское хозяйство» не допускает конкуренцию на рынке выполнения работ по уборке территории Великого Новгорода, поскольку лишает возможности хозяйствующих субъектов поучаствовать в конкурентной борьбе за право заключения муниципального контракта и начать осуществлять самостоятельную деятельность на рынке выполнения работ по уборке территорий, в том числе самостоятельно, а не по воле генерального подрядчика, на торгах определять цену на выполняемые ими работы.

Аналогичная позиция по сходным правоотношениям изложена в письме ФАС России от 18.06.2013 исх. № АЦ/23564/13, которая наделена в соответствии с пунктом 6.3 Положения о Федеральной антимонопольной службе (далее – Служба), утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 . N 331 (в редакции от 02.03.2015), имеет право давать юридическим и физическим лицам [разъяснения](#) по вопросам, отнесенным к компетенции Службы.

Таким образом, указанные действия МБУ «Городское хозяйство» при формировании лота привели к недопущению, ограничению конкуренции на рынке по уборке территории Великого Новгорода и населенных пунктов Новгородского района, что запрещено ч.1 ст. 15 Закона о конкуренции.

Учитывая изложенное, и руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях муниципального бюджетного учреждения Великого Новгорода «Городское хозяйство» нарушение части 1 статьи 15 Федерального

закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Выдать муниципальному бюджетному учреждению Великого Новгорода «Городское хозяйство обязательное для исполнения предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно:

- при размещении муниципальных заказов на выполнение работ по уборке территории Великого Новгорода на 2016 год и последующие периоды при формировании предмета торгов не допускать возникновения обстоятельств, препятствующих конкуренции и создающих возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке.

Председатель Комиссии

О.С. Виниченко

Члены Комиссии:

Г.Н. Пашкова

В.В. Иванова

Дата изготовления решения в полном объеме считается датой его принятия.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частями 2.1-2.6 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа.