

РЕШЕНИЕ

ДЕЛО

№ 8108/04-2011

г. Ульяновск

Резолютивная часть решения оглашена 22.12.2011

В полном объеме решение изготовлено 28.12.2011

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

- | | |
|--------------|---|
| председатель | - зам. руководителя управления К.Ю.Попов, |
| | - |
| | - начальник отдела М.С. Степанова; |
| члены | - начальник отдела О.О.Маенкова, |
| | - специалист - эксперт Е.С.Канева; |

рассмотрев дело № 8108/04-2011 по признакам нарушения ОГУ «Департамент автомобильных дорог» (432013, г. Ульяновск, ул. Фруктовая, 7), Министерством экономики Ульяновской области (432017, г. Ульяновск, пл. Ленина, 1) части 4 статьи 16, статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее – Закон «О защите конкуренции»),

УСТАНОВИЛА:

В ходе мониторинга сайта <http://zakupki.gov.ru> сотрудниками Ульяновского УФАС России установлено, что 28.11.2011 на данном сайте размещено извещение о проведении открытого аукциона в электронной форме на право заключения государственного контракта на выполнение комплекса работ по содержанию действующей сети автомобильных дорог общего пользования регионального или

межмуниципального значения Ульяновской области и искусственных сооружений на них (автодороги и мосты), номер извещения: - 0168200002411003386, назначенного на 22.12.2011.

Согласно аукционной документации, утвержденной ОГУ «Департамент автомобильных дорог» и Департаментом государственных закупок министерства экономики Ульяновской области, на содержание исполнителю предполагается передать автомобильные дороги общего пользования регионального или межмуниципального значения Ульяновской области, а также искусственные сооружения (мосты) на автомобильных дорогах общего пользования регионального или межмуниципального значения Ульяновской области, в том числе мост через р. Волгу.

Размер обеспечения заявки на участие в открытом аукционе в электронной форме: 5% от начальной (максимальной) цены контракта: **120 280 687,50 руб.**

Размер обеспечения исполнения государственного контракта, срок и порядок его предоставления: обеспечение исполнения государственного контракта устанавливается в размере 30% от начальной (максимальной) цены контракта: 721 684 125,00 руб.

По результатам анализа информации, полученной от хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке капитального ремонта, реконструкции автомобильных дорог и искусственных сооружений на них было возбуждено дело по признакам нарушения ОГУ «Департамент автомобильных дорог», Министерством экономики Ульяновской области статьи 16 Закона «О защите конкуренции», по признакам нарушения ОГУ «Департамент автомобильных дорог» части 2 статьи 17 Закона «О защите конкуренции», выразившегося в объединении в предмете контракта на выполнение комплекса работ по содержанию действующей сети автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Ульяновской области и искусственных сооружений на них (автодороги и мосты), (номер извещения: - 0168200002411003386), работ, выполнение которых технологически и функционально не связано между собой, а также в установлении срока выполнения работ более 1 года, что может повлечь ограничение конкуренции на рынке по содержанию автомобильных дорог и искусственных сооружений на них.

На рассмотрении дела представители Министерства экономики Ульяновской области факт нарушения не признали, пояснили следующее.

Исходя из классификации работ по капитальному ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования и искусственных сооружений на них, утвержденной приказом Министерства транспорта РФ от 12.11.2007 №160, работы, включенные в предмет аукциона являются комплексными, технологически и функционально связанными между собой, в связи с чем отсутствует нарушение части 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

В соответствии с частью 1 статьи 706 ГК РФ подрядчик вправе выполнять работы с привлечением субподрядчиков, аукционная документация, проект государственного контракта не запрещает привлекать к исполнению данного контракта субподрядные организации. Соответственно, в действиях заказчика и

уполномоченного органа отсутствуют признаки ограничения конкуренции.

Министерство экономики Ульяновской области определено органом, уполномоченным на осуществление функций по размещению заказов для государственных заказчиков Ульяновской области. В соответствии с подпунктом 5.1. Порядка взаимодействия уполномоченного органа и государственных заказчиков, утвержденного постановлением правительства Ульяновской области от 18.12.2007 №29/478, определено, что персональную ответственность за содержание и достоверность предоставляемой информации для размещения заказов несет руководитель государственного заказчика, при этом технико-экономическое задание, на основании которого разрабатывается документация по торгам, формируется государственным заказчиком.

Государственным заказчиком в исследуемых торгах является ОГУ «Департамент автомобильных дорог», аукционная документация Министерством был разработана на основании представленного заказчиком технико-экономического задания. Министерство экономики осуществляет правовую экспертизу, но в данном случае в той документации, которую предоставил заказчик, уполномоченный орган не усмотрел нарушения антимонопольного законодательства.

Указала, что при формировании лотов по районам будет заключено 25 контрактов, соответственно, если по факту выполнения работ будет экономия, то необходимо сделать очень много операций: по окончании сроков выполнения работ заключить дополнительное соглашение, и провести новые торги. В данном случае будет достигнута не только экономия бюджетных средств, а качество исполнения контракта. Сейчас единственный инструмент, имеющийся у заказчика, направленный на отбор надлежащего субъекта – обеспечение заявки и обеспечение исполнения контракта.

Изменения в документацию об аукционе в части снижения размера обеспечения заявки были внесены с учетом полученного Министерством экономики письма Ульяновского УФАС России, в котором указывалось на недопустимость необоснованного формирования крупных лотов.

Представители ОГУ «Департамент автомобильных дорог» факт нарушения не признали, пояснили следующее.

При формировании технического задания ОГУ «Департамент автомобильных дорог» руководствовался пунктом 1 статьи 9 Федерального закона №94-ФЗ, в соответствии с которым гражданско-правовые договоры бюджетных учреждений заключаются на срок, не превышающий трех лет, за исключением гражданско-правовых договоров бюджетных учреждений, предметом которых является выполнение работ по строительству, реконструкции, реставрации, капитальному ремонту, обслуживанию и (или) эксплуатации объектов капитального строительства, а также образовательных (высшее и среднее профессиональное образование) услуг, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, которые могут заключаться на срок, превышающий три года, в случае, если длительность производственного цикла выполнения данных работ, услуг составляет более трех лет. Сроки, на которые заключаются указанные договоры, а также иные виды гражданско-правовых договоров бюджетного учреждения на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, которые могут заключаться

на срок, превышающий три года, и сроки, на которые они заключаются, могут быть установлены Правительством Российской Федерации.

В соответствии с ч. 2 ст. 72 БК РФ государственные контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств. Законом Ульяновской области от 30.11.2011 №213-ЗО «Об областном бюджете Ульяновской области на 2012 год и плановый период 2013-2014 годы» предусмотрены средства на содержание автомобильных дорог и искусственных сооружений на них включительно до 2014 года в рамках областной целевой программы Развитие системы дорожного хозяйства Ульяновской области в 2009-2015 годах, утвержденной постановлением Правительства Ульяновской области от 27.04.2011 №19/181-П.

Согласно Нормативам потребности в дорожной технике для содержания автомобильных дорог, утвержденным приказом Федеральной дорожной службы РФ от 12.08.1999 №272, для содержания автомобильных дорог Ульяновской области количество техники должно составлять 1253 единицы.

Поскольку искусственные дорожные сооружения являются неотъемлемой частью автомобильных дорог, было принято решение об объединении указанных сооружений и автомобильных дорог в один лот. Выделять в отдельный лот содержание мостов нецелесообразно.

В 2009-2011 годах аналогичные работы на территории Ульяновской области выполнялись ОАО «Ульяновскавтодор».

Исходя из понятия «содержание автомобильной дороги», закрепленного в Федеральном законе от 08.11.2007 №257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации», автодорога в течении 24 часов должна находиться в техническом состоянии, обеспечивающем безопасность дорожного движения.

С 2005 года у заказчика отсутствовала финансовая возможность заключить государственный контракт на содержание дорог на срок до 3 лет. Создание дорожных фондов субъекта РФ позволяет перейти к нормативному финансированию затрат.

Заключение контракта на год и менее не стимулирует подрядчика развивать производственную базу. Кроме того, долгосрочные контракты обеспечат возможность непрерывного круглогодичного содержания дорог, временной промежуток, возникающий из-за позднего принятия бюджета и необходимостью проведения закупок в соответствии с законодательством о государственных закупках, с установлением трехлетнего срока контракта будет устранен.

Указал, что из анализа аукционов, заключаемых в других регионах Российской Федерации, следует, что контракты заключаются и на большую сумму и также на срок до 3 лет.

В ранее проводимых аукционах, даже когда было несколько участников, победителем всегда являлся ОАО «Ульяновскавтодор» (ранее – ОГУП). Это свидетельствует о его технической мощности. На настоящий момент возможность по выполнению работ имеет только ОАО «Ульяновскавтодор». Немного меньше

дорожной техники у МУП «Ульяновскдорремсервис», которое оказывает аналогичные услуги в городе Ульяновске, но базами по всей области предприятие не обладает.

При организации аукциона обсуждался вопрос необходимости обеспечения мобильности и возможности переброски техники. Если лоты аукционов формировать по районам, то будет невозможна переброска техники в случае чрезвычайной ситуации в отдельном районе.

Наличие единственного победителя упрощает работу по контролю за исполнением контракта.

В аукционной документации отсутствует такое требование к участникам аукциона, как предоставление допуска СРО. Согласно пункту 2 Перечня работ, требующих разрешения на производство работ, утвержденного приказом Министерства регионального развития от 30.12.2009 №624, не требуется получение допуска СРО.

На вопросы комиссии, каким образом будут содержаться автомобильные дороги в начале января 2012 года, пояснили, что будет заключен прямой контракт с хозяйствующим субъектом, т.к. заключить контракт до 01.01.2012 заказчик не успевал ни ранее, ни, тем более после внесения изменений в документацию об аукционе.

Рассмотрев материалы дела и заслушав пояснения лиц, участвующих в деле, Комиссия приходит к выводу о наличии в действиях ОГУ "Департамент автомобильных дорог", выразившиеся в объединении в предмете контракта на выполнение комплекса работ по содержанию действующей сети автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Ульяновской области и искусственных сооружений на них (автодороги и мосты) (номер извещения: - 0168200002411003386), работ, выполнение которых технологически и функционально не связано между собой, а также в установлении срока выполнения работ более 1 года, что может повлечь ограничение конкуренции на рынке по содержанию автомобильных дорог и искусственных сооружений на них, нарушения части 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

При этом комиссия исходит из следующего.

Согласно части 2 статьи 17 Закона «О защите конкуренции» при проведении торгов запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах, 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.

28.11.2011 на сайте <http://zakupki.gov.ru> размещена информация о проведении

22.12.2011 аукциона на право заключить государственный контракт на выполнение комплекса работ по содержанию действующей сети автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Ульяновской области и искусственных сооружений на них (автодороги и мосты). Срок оказания услуг – с момента заключения договора по 31.12.2014.

Начальная цена контракта - 2 405 613 750,00 руб.

Размер обеспечения заявки на участие в открытом аукционе в электронной форме: 5% от начальной (максимальной) цены контракта: 120 280 687,50 руб.

Размер обеспечения исполнения государственного контракта, срок и порядок его предоставления: обеспечение исполнения государственного контракта устанавливается в размере 30% от начальной (максимальной) цены контракта: 721 684 125,00 руб.

Дата окончания срока рассмотрения заявок – 19.12.2011.

13.12.2011 государственным заказчиком – ОГУ «Департамент автомобильных дорог» принято решение о внесении изменений в документацию об аукционе: размер обеспечения заявки на участие в аукционе снижен до 72 168 412,50 руб. При этом сроком окончания подачи заявок установлено 30.12.2011, датой проведения открытого аукциона – 10.01.2011.

Из ответов 6 хозяйствующих субъектов, действующих на рынке по реконструкции, модернизации и капитальному ремонту автомобильных дорог, следует, что установленные размер обеспечения заявки: 120 280 687,50 руб., размер обеспечения исполнения государственного контракта: 721 684 125,00 руб., объединение всех работ в один лот являются барьером для принятия участия в аукционе хозяйствующими субъектами. Однако 3 лиц из опрошенных указали, что имеется возможность принять участие в данном аукционе, несмотря на то, что из полученных данных следует, что имеющейся на настоящий момент собственной и арендованной техники недостаточно для исполнения контракта.

Из документации об аукционе следует, что государственный заказчик установил максимально возможные размеры обеспечения заявки и обеспечения исполнения контракта.

Кроме того, работы по содержанию дорог и искусственных сооружений не являются технологически связанными, т.к. должны выполняться в различных районах области, и не являются единым циклом производства в течение 3 лет, т.к. представляют отдельные операции с непродолжительным циклом.

Доводы ОГУ «Департамент автомобильных дорог» о том, что работы представляют собой единое производство с длительным циклом работ, т.к. содержание дорог – комплекс работ по поддержанию надлежащего технического состояния автомобильных дорог, который должен обеспечиваться непрерывно в течение 24 часов, являются несостоятельными.

Производственный цикл организации характеризует период полного оборота оборотных средств, используемых для обслуживания производственного процесса, начиная с момента поступления сырья, материалов и полуфабрикатов на предприятие и заканчивая выпуском готовой продукции. Соответственно, для

признания процесса единым производством с длительным циклом необходимо доказать, что различные составляющие процесса имеют один итоговый результат в виде готового товара, результата работ, либо услуг, при этом, результат (результаты) должен быть достигнут по окончании данного цикла производства.

Нормативными актами не установлено, что работы по содержанию автомобильных дорог являются единым производством с длительным циклом работ.

Кроме того, работы по содержанию автомобильных дорог на территории Ульяновской области не могут быть признаны единым производством с длительным циклом работ, требующим трехлетнего срока производства, на который объявлен аукцион, так как выполнение указанных работ возможно не только с 01.01.2012, но и с любой даты календарного года, а выполнение не требует трех лет, а возможно ограничением конкретными датами. Указанные выводы подтверждаются ранее заключенными государственными контрактами:

-от 12.01.2009 №8 заключен с ОГУП «Ульяновскавтодор» на срок с 01.01.2009 по 31.12.2009 на выполнение работ по содержанию действующей сети автомобильных дорог и искусственных сооружений на них (стоимость работ – 209 508 060 рублей);

-от 12.01.2009 №9 заключен с ОГУП «Ульяновскавтодор» на срок с 01.01.2009 по 31.12.2009 на выполнение работ по содержанию искусственных сооружений (мостов) на действующей сети автомобильных дорог (стоимость работ – 6 188 700 рублей);

-от 13.11.2009 №167 заключен с ОГУП «Ульяновскавтодор» на срок с момента заключения контракта по 31.12.2009 на выполнение работ по содержанию действующей сети автомобильных дорог (стоимость работ – 29 121 059 рублей);

-от 08.12.2009 №177 заключен с ОГУП «Ульяновскавтодор» на срок с момента заключения контракта по 31.12.2009 на выполнение работ по содержанию действующей сети автомобильных дорог (стоимость работ – 11 404 024, 74 рубля);

-от 29.12.2009 №193 заключен с ОГУП «Ульяновскавтодор» на срок с момента подписания контракта по 31.12.2010 на выполнение работ по содержанию действующей сети автомобильных дорог общего пользования и искусственных сооружений на них (автодороги и мосты) по Ульяновской области в 2010 году (стоимость работ – 115 902 000 рублей);

-от 15.06.2010 №73 заключен с ОГУП «Ульяновскавтодор» на срок с момента заключения контракта по 31.12.2010 на выполнение работ по содержанию действующей сети автомобильных дорог общего пользования и искусственных сооружений на них по Ульяновской области (стоимость работ – 134 987 500 рублей);

-от 13.09.2010 №118 заключен с ОГУП «Ульяновскавтодор» на срок с момента подписания контракта по 01.11.2010 на выполнение работ по содержанию действующей сети автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения Ульяновской области (школьные маршруты) (стоимость работ – 25 000 000 рублей);

-от 01.01.2011 №1 заключен с ОГУП «Ульяновскавтодор» на срок с момента

подписания контракта по 30.09.2011 на выполнение работ по содержанию действующей сети автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения Ульяновской области и искусственных сооружений на них (автодороги и мосты) (стоимость работ – 256 723 210 рублей);

- от 14.11.2011 №175 заключен с ОАО «Ульяновскавтодор» на срок с момента подписания контракта по 31.12.2011 на выполнение работ по содержанию действующей сети автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения Ульяновской области и искусственных сооружений на них (автодороги и мосты) (зимнее содержание) (стоимость работ – 12 408 000 рублей);

от 27.09.2011 №154 заключен с ОАО «Ульяновскавтодор» на выполнение работ по содержанию действующей сети автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения Ульяновской области и искусственных сооружений на них (автодороги и мосты) (октябрь-декабрь) в период с 01.10.2011 по 31.12.2011 (стоимость работ – 15 198 127,50 рублей).

В соответствии со [статьей 10](#) Гражданского кодекса Российской Федерации не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в иных формах.

У заказчика была возможность установить размеры обеспечения заявки и обеспечения исполнения контракта менее максимальных, однако заказчик не воспользовался указанной возможностью, чем ограничил возможность конкуренции на товарном рынке содержания автомобильных дорог и искусственных сооружений на них.

Кроме того, комиссия усматривает в действиях государственного заказчика по объединению в один лот работ, которые технологически и функционально не связаны между собой, что также могло повлечь ограничение конкуренции. Обязательность выполнения работ по содержанию всех автомобильных дорог Ульяновской области и искусственных сооружений на них каким-либо нормативным актом не предусмотрена и могут быть выполнены при выделении в отдельные лоты автомобильных дорог и сооружений на них по районам Ульяновской области или иным способом.

С учетом объединения в один лот всех автомобильных дорог Ульяновской области и искусственных сооружений на них, а также установления срока исполнения контракта до 31.12.2014, данные действия государственного заказчика создают необоснованные ограничения доступа к участию в аукционе, что подтверждается информацией, полученной от хозяйствующих субъектов.

В действиях Министерства экономики Ульяновской области и ОГУ «Департамент автомобильных дорог» Комиссия не усматривает нарушения пункта 4 статьи 16 Закона «О защите конкуренции», т.к. согласно подпункту 5.1. Порядка взаимодействия уполномоченного органа и государственных заказчиков, утвержденного постановлением правительства Ульяновской области от 18.12.2007 №29/478, персональную ответственность за содержание и достоверность предоставляемой информации для размещения заказов несет руководитель государственного заказчика, при этом технико-экономическое задание, на

основании которого разрабатывается документация по торгам, формируется государственным заказчиком.

Государственным заказчиком в исследуемых торгах является ОГУ «Департамент автомобильных дорог», аукционная документация Министерством был разработана на основании представленного заказчиком технико-экономического задания.

Выявленное нарушение Закона «О защите конкуренции» было частично устранено путем снижения размера обеспечения заявки до 72 168 412,50 руб., однако при этом объем работ, срок, на который заключается контракт, и общая стоимость работ остались неизменными, т.е. иные нарушения не устранены.

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" комиссия,

РЕШИЛА:

1 . Признать действия ОГУ "Департамент автомобильных дорог", выразившиеся в объединении в предмете контракта на выполнение комплекса работ по содержанию действующей сети автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Ульяновской области и искусственных сооружений на них (автодороги и мосты), (номер извещения: - 0168200002411003386), работ, выполнение которых технологически и функционально не связано между собой, а также в установлении срока выполнения работ более 1 года, что может повлечь ограничение конкуренции на рынке по содержанию автомобильных дорог и искусственных сооружений на них, нарушением части 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

2 . Прекратить рассмотрение дела по статье 16 Закона «О защите конкуренции» в отношении ОГУ "Департамент автомобильных дорог" и Министерства экономики Ульяновской области в связи с отсутствием в рассматриваемых действиях нарушения антимонопольного законодательства.

3. Предписание не выдавать.

Ульяновского УФАС России для возбуждения дела об
административном правонарушении.

Председатель комиссии

К.Ю.Попов

М.С. Степанова

Члены комиссии

О.О.Маенкова

Е.С.Канева

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения
антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об
административных правонарушениях установлена административная
ответственность.