

РЕШЕНИЕ

г. Иркутск

Резолютивная часть решения оглашена «12» августа 2022 года.

Полный текст решения изготовлен «___» августа 2022 года.

Комиссия Иркутского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии:

;

Члены Комиссии:

и,

в отсутствие представителя Контрольно-счетной палаты Иркутской области, надлежащим образом уведомленного о времени и месте рассмотрения дела;

в присутствии представителя Министерства имущественных отношений Иркутской области — (паспорт, доверенность);

рассмотрев дело №038/01/17-407/2022, возбужденное в отношении Министерства имущественных отношений Иркутской области по признакам нарушения ч.1 ст.17 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В соответствии с пунктом 2 статьи 5 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации на осуществление гарантий прав ребенка в Российской Федерации относятся, в том числе реализация государственной политики в интересах детей, решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Порядок обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области установлен Законом Иркутской области от 28.12.2012 № 164-ОЗ (далее – Закон № 164-ОЗ).

Как следует из статьи 5 данного закона, в целях предоставления детям-сиротам,

лицам из числа детей-сирот жилых помещений по договорам найма специализированных жилых помещений формируется специализированный жилищный фонд Иркутской области для детей-сирот, лиц из числа детей-сирот (часть 1); формирование специализированного жилищного фонда Иркутской области для детей-сирот, лиц из числа детей-сирот осуществляется органом по управлению имуществом на основании получаемой от органов власти соответствующей информации (часть 2).

Согласно статье 8 Закона № 164-ОЗ финансирование расходов, связанных с реализацией настоящего Закона, осуществляется за счет средств областного бюджета, предусмотренных законом Иркутской области об областном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период, в порядке, установленном бюджетным законодательством.

В целях обеспечения эффективности и результативности расходования бюджетных средств, в соответствии со статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, постановлением Правительства Иркутской области от 31.10.2018 № 780-пп утверждена Государственная программа Иркутской области «Доступное жилье» на 2019 - 2024 годы, приложением № 8 к которой является подпрограмма «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» на 2019 - 2024 годы.

В целях реализации мероприятий, предусмотренных данной подпрограммой, министерством осуществлены закупки в рамках реализации мероприятий подпрограммы «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» государственной программы Иркутской области «Доступное жилье».

При этом отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в том числе в части, касающейся планирования закупок товаров, работ, услуг, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключения предусмотренных настоящим Федеральным законом контрактов, регулируются положениями Закона № 44-ФЗ.

Согласно части 1 статьи 24 данного Закона (в редакции, действовавшей в рассматриваемый период) заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) путем проведения аукционов регулировалось положениями статей 59 - 71 главы 3 Закона № 44-ФЗ.

На основании положений статьи 8 Закона № 44-ФЗ контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок; любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными

правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (часть 1); конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг; запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок, операторами электронных площадок, операторами специализированных электронных площадок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок (часть 2).

Согласно пункта 1 части 1 статьи 64 Закона № 44-ФЗ документация об электронном аукционе наряду с информацией, указанной в извещении о проведении такого аукциона, должна содержать, в том числе наименование и описание объекта закупки и условия контракта в соответствии со статьей 33 настоящего Федерального закона.

В силу пункта 1 части 1 статьи 33 Закона № 44-ФЗ заказчиком при описании в документации о закупке объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости); в описание объекта закупки не должны включаться требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки.

Однако, положениями Закона № 44-ФЗ не регулируются вопросы, связанные с формированием лотов при осуществлении закупок конкурентными способами, в связи с чем при размещении заказа заказчик наделен правом самостоятельного выделения лотов. При этом данное объединение не должно входить в противоречие с общими принципами Закона № 44-ФЗ в части обеспечения потенциальным претендентам гарантий по реализации их права на участие в торгах, эффективности использования бюджетных средств и развития добросовестной конкуренции, а также нарушать требования статьи 17 Закона № 135-ФЗ, запрещающие совершение любых действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении торгов.

Как следует из пункта 3 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28.06.2017, при проведении государственных (муниципальных) закупок допускается включение в один лот технологически и функционально взаимосвязанных между собой товаров, работ и услуг.

Контрольно-счетной палатой Иркутской области проведено контрольное мероприятие «Проверка законности и результативности использования средств областного бюджета, выделенных в 2019 - 2020 годах на реализацию мероприятий подпрограммы «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей,

оставшихся без попечения родителей» государственной программы Иркутской области «Доступное жилье». Объектом контрольного мероприятия являлось Министерство имущественных отношений Иркутской области.

Сроки проведения контрольного мероприятия: с 08.09.2021 по 22.11.2021 с приостановкой с 11.10.2021 по 08.11.2021.

Так в своем Акте от 23 ноября 2021 по результатам проведения контрольного мероприятия «Проверка законности и результативности использования средств областного бюджета, выделенных в 2019 - 2020 годах на реализацию мероприятий подпрограммы «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» Контрольно-счетная палата Иркутской области указывает, что сложившаяся в 2019-2020 годах в Иркутской области практика закупок жилых помещений (в том числе по извещению №0134200000120004790) для детей сирот не соответствовала отдельным требованиям законодательства в сфере закупок. В ряде случаев по договорам купли-продажи приобретены жилые помещения не соответствующие установленным требованиям, в том числе и на первичном рынке у застройщиков (г. Шелехов, г. Усолье-Сибирское). В результате несоблюдения основных принципов законодательства в сфере закупок подавляющее большинство жилых помещений приобретено по начальной максимальной цене контракта из-за отсутствия конкуренции, а также искусственного создания условий для ее ограничения. В основном все аукционы признаны несостоявшимися из-за участия единственного участника, а контракты заключены с единственным поставщиком.

Так, большинство закупок в 2019 году (21 ед. или 93%), в 2020 году (77 ед. или 57%) осуществлено путем объединения в один лот нескольких закупок (приобретения нескольких или множества жилых помещений). Все данные контракты заключены по начальной (максимальной) цене объявленной закупки.

В рамках проводимых аукционов заказчиком в рамках одной закупки приобреталось сразу от двух до тридцати квартир (в основном 10, 12). При этом у заказчика не имелось обоснованных препятствий по проведению аукционов для приобретения отдельных квартир в рамках одной закупки. Электронными документами закупок установлены требования о наличии прав собственности продавцов на все реализуемые жилые помещения. Установление подобных требований, по мнению КСП области, привело к ограничению количества участников размещения заказа, в том числе к ограничению в подаче своих заявок физическими лицами (которые не имеют в собственности одномоментно сразу указанное количество квартир, удовлетворяющих требованиям документации), несмотря на то, что в силу законодательства они были вправе принять участие в аукционах.

На основании вышеизложенного, в отношении в отношении Министерства имущественных отношений Иркутской области (664007, область Иркутская, город Иркутск, улица Карла Либкнехта, 47, ОГРН: 1083808003564, ИНН: 3808174613) приказом от 23.03.2022г. №038/90/22 возбуждено дело №038/01/17-407/2022 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, в связи с совершением действий, выразившихся в укрупнении объекта закупки путем включения в один лот

нескольких квартир при проведении закупок в рамках подпрограммы «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» государственной программы Иркутской области «Доступное жилье», в том числе по извещению №0134200000120004790, что приводит или может привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции на рынке реализации объектов недвижимости – жилых помещений (благоустроенных квартир).

В ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства №038/01/17-407/2022 Комиссией Иркутского УФАС России по рассмотрению данного дела установлено следующее.

В соответствии с частью 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции анализ состояния конкуренции проведен в объеме, необходимом для принятия решения по делу №038/01/17-407/2022 (на основании проведенной закупки по извещению №0134200000120004790).

В соответствии с п.10.10 Порядка по делам, возбужденным по признакам нарушения ст.17 Закона о защите конкуренции, анализ состояния конкуренции включает:

- определение временного интервала исследования;
- определение предмета торгов;
- определение состава хозяйствующих субъектов.

1. Временной интервал исследования.

По данным Контрольно-счетной палаты Иркутской области в 2019-2020 годах в Иркутской области осуществлялась закупка жилых помещений для детей сирот с нарушением требований законодательства.

Кроме того, 30.11.2020г. на сайте zakupki.gov.ru размещено извещение о проведении электронного аукциона для закупки №0134200000120004790 «Купля-продажа жилых помещений п.Михайловка» на приобретение 12 жилых помещений в целях реализации мероприятий, предусмотренных подпрограммой «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» на 2019-2024 годы Государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» на 2019-2024 годы, утвержденной постановлением Правительства Иркутской области от 31.10.2018г. №780-пп. Дата окончания подачи заявок по закупке №0134200000120004790 - 09.12.2020г..

Таким образом, исходя из цели исследования, руководствуясь п.2.2 Порядка проводится перспективный анализ состояния конкуренции на товарном рынке, временной интервал исследования определяется с даты размещения извещения 30.11.2020г по дату окончания подачи заявок - 09.12.2020г..

2. Определение предмета торгов.

Предметом являются услуги по покупке и продаже 12 жилых зданий и занимаемыми ими земельными участками в пос. Михайловка.

3. Определение состава хозяйствующих субъектов, участвующих в торгах.

- Саенко Игорь Валерьевич (ИНН 381906089908)

- ООО Флагман;

- ИП Кривда Евгений Викторович.

В ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства № 038/01/17-407/2022 лицами, участвующими в деле представлены следующие устные и письменные пояснения и материалы.

Заявителем представлены письменные пояснения, согласно которым Контрольно-счетная палата Иркутской области поддерживает позицию изложенную ранее.

Ответчиком - Министерством имущественных отношений Иркутской области, представлены следующие письменные пояснения.

Федеральный закон № 44-ФЗ регламентирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

Статья 6 Федерального закона № 44-ФЗ устанавливает такие принципы контрактной системы в сфере закупок, как открытость, прозрачность информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечение конкуренции, профессионализм заказчиков, стимулирование инноваций, единство контрактной системы в сфере закупок, ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 33 Федерального закона № 44-ФЗ описание объекта закупки должно носить объективный характер, в нем указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). В описание объекта закупки не должны включаться требования к товарам при условии, что они влекут за собой ограничение количества участников закупки.

Действующим законодательством государственному заказчику предоставлено право на организацию торгов по закупке именно того товара, который ему необходим, решение о способе размещения заказа принимается заказчиком, уполномоченным органом, следовательно, указанные лица при размещении заказа наделены правом самостоятельного выделения отдельных лотов (по группам, классам, иным единицам), правом выставления предмета торгов единым лотом, а также правом определения его содержания (Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 11 июля 2012 года № 03АП-2240/12).

Положения частей 1, 3 статьи 33 Федерального закона № 44-ФЗ запрещают заказчику включать в документацию о закупке требования, ограничивающие количество участников закупок, в частности выражающиеся в запрете установления требований к конкретному производителю товара, конкретному участнику закупки, конкретному товару, что коррелирует с установленным в статье

8 Федерального закона № 44-ФЗ принципом обеспечения конкуренции.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 33 Федерального закона № 44-ФЗ заказчик использует при составлении описания объекта закупки показатели, требования, условные обозначения и терминологии, касающиеся технических характеристик, функциональных характеристик (потребительских свойств) товара, работы, услуги и качественных характеристик объекта закупки, которые предусмотрены техническими регламентами, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, документами, разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика.

Исходя из положений статьи 33 Федерального закона № 44-ФЗ, заказчику при формировании закупки предоставлены полномочия по самостоятельному определению параметров и характеристик товара, в наибольшей степени удовлетворяющих его потребности.

Федеральный закон № 44-ФЗ не регулируются вопросы, связанные формированием лотов при осуществлении закупок конкурентными способами.

Объектом рассматриваемой закупки являлись благоустроенные жилые помещения, имеющие единый код в Общероссийском классификаторе продукции по видам экономической деятельности (ОКПД 2) (68.10.11.000 «Услуги по покупке и продаже жилых зданий и занимаемых ими земельных участков») и предназначены — для проживания отдельных категорий лиц — дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Все приобретаемые в областную государственную собственность жилые помещения являются аналогичными по своим функциональным и технологическим характеристикам, могут отличаться друг от друга незначительными особенностями (деталями), не влияющими на качество и основные потребительские свойства товаров, являются однородными по своему потребительскому назначению и могут быть взаимозаменяемыми. Поскольку все жилые помещения (квартиры) приобретаются Министерством в государственную собственность Иркутской области по подпрограмме «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» на 2019 - 2024 годы» государственной программы «Доступное жилье» на 2019 - 2024 годы», утвержденной постановлением Правительства Иркутской области от 31 октября 2018 года № 780-пп, подлежат включению в специализированный жилищный фонд Иркутской области для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и подлежат использованию для одной цели — обеспечения жилым помещением данной категории граждан.

Учитывая, что закупке подлежал один вид товара, соответствующий по ОКВЭД виду «68.10», в количестве 12 штук установление функциональной и технологической связи между единицами одного товара не имело правового значения в контексте

Обзора.

Исходя из Обзора технологическая и функциональная связь имеет важное значение при рассмотрении вопроса о соответствии либо несоответствии статьям 8, 33 Федерального закона № 44-ФЗ объединения в один лот различных видов товаров, работ, услуг.

Указанное в том числе подтверждается протоколам подведения итогов электронного аукциона от 11.12.2020, согласно которому было подано 5 заявок на участие в аукционе, все из которых были допущены к участию в аукционе, а также протокол подведения итогов аукциона от 11.12.2020, которым на основании результатов рассмотрения вторых частей заявок 3 заявки участников электронного аукциона признаны соответствующими требованиям Федерального закона № 44-ФЗ и условиям аукциона.

Обращение Индивидуального предпринимателя Кривда Е.В. по мнению Министерства имущественных отношений Иркутской области с соответствующей жалобой в Управление ФАС не может свидетельствовать об ограничении возможности участия в данной закупке лиц, поскольку, заявитель жалобы подал заявку на участие в размещенном министерством аукционе, его заявка была допущена к участию в аукционе, признана соответствующей требованиям закона и условиям аукциона, но поскольку понижение цены по его заявке было наименьшим, государственный контракт по итогам аукциона подлежал заключению с иным участником закупки.

Согласно позиции ФАС России, изложенной в письме от 28.11.2019 № АК/104308/19, вопрос об ограничении количества участников закупки должен разрешаться в каждом конкретном случае при проведении контрольного мероприятия с учетом фактических обстоятельств организации и проведения торгов. В целях недопущения ограничения количества участников закупки, а также эффективного расходования бюджетных средств вопрос о формировании предмета закупки необходимо решать в каждом конкретном случае, исходя в том числе из нужд государственного (муниципального) заказчика, публичных интересов, особенностей экономического развития региона, с учетом количества хозяйствующих субъектов, имеющих возможность надлежащим образом исполнить контракт на условиях, предусмотренных документацией о закупке.

Министерством при размещении лотов, объединяющих несколько жилых помещений для приобретения на вторичном рынке, также дополнительно, по тем же муниципальным образованиям, в которых планируется приобретать жилые помещения, размещаются отдельные заявки на покупку каждой квартиры отдельным лотом, для исключения признаков ограничения количества участников закупки.

В частности, министерством было размещено 4 заявки на приобретение жилых помещений в п. Михайловка (извещение № 0134200000120004790, № 0134200000120004765, № 0134200000120004793, № 0134200000120004792) из которых 3 заявки по 1 жилкому помещению и 1 заявка на 12 жилых помещений.

Из анализа протоколов рассмотрения заявок на участие в электронных аукционах, следует, что количество заявок на участие в аукционе составляло от 5 до 7 участников, вне зависимости от лотов, объединяющих несколько жилых

помещений. Все указанные электронные аукционы прошли на понижение цены.

Кроме того, из 15 участников аукциона, только 3 участника — физические лица, остальные участники общества с ограниченной ответственностью и индивидуальные предприниматели, которые имеют электронно-цифровую подпись и регистрацию на торговой площадке, и выступают в интересах физических лиц (собственников квартир) по доверенности.

В силу требований статьи 24 Федерального закона № 44-ФЗ в совокупности с приведенными выше положениями заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Согласно статье 4 Федерального закона № 135-ФЗ 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 (пункт 7).

В соответствии с положениями части 1 статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции» № 135-ФЗ при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе:

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

2) создание участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом;

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

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

Таким образом, заказчики, осуществляющие закупку по правилам Федерального закона № 44-ФЗ, при описании объекта закупки должны таким образом определить требования к закупаемым товарам, работам, услугам, чтобы, с одной стороны, повысить шансы на приобретение товара именно с теми характеристиками, которые им необходимы, соответствуют их потребностям, а с другой стороны, необоснованно не ограничить количество участников закупки.

Вопреки утверждению УФАС по Иркутской области, нарушение Министерством имущественных отношений Иркутской области требований Федерального закона № 135-ФЗ, иных действующих в сфере спорных отношений нормативных правовых актов не усматривается с требуемой степенью определенности ни ограничение конкуренции при проведении спорного аукциона, ни потенциальной причинно следственной связи в действиях министерства, которые возможно оценить как ограничение конкуренции в соответствии с положениями Закона о защите конкуренции.

Также, по мнению Министерства имущественных отношений Иркутской области юридически значимые действия министерства, расцененные антимонопольным органом как нарушающие требования части 1 статьи 17 Федерального закона 135-ФЗ, при указанных обстоятельствах не привели к недопущению, ограничению или устранению конкуренции учитывая специфику соответствующих правоотношений в рамках подпрограммы «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» на 2019- 2024 годы государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» и потребностью заказчика в предмете закупки.

Кроме того, утверждение документации о проведении электронного аукциона осуществлено министерством с учетом неоднократно изложенной в решениях позиции уполномоченного органа — УФАС России по Иркутской области, что не может быть расценено как виновное действие и нарушение части 1 статьи 17 Федерального закона № 135-ФЗ.

Также, в ходе рассмотрения дела Министерством имущественных отношений Иркутской области представлена информацию о проведенных за период с 2019 года по 30.06.2022г. электронных аукционов на покупку квартир для детей-сирот и детей оставшихся без попечения родителей, согласно которым:

- - в 2019 году проведено 53 аукциона, из которых: 29 — не состоялись/ контракт не заключен; 24 — состоялись, заключен государственный контракт (объединенные лоты);
 - в 2020 году проведено 203 электронных аукциона, из которых: 45 — не состоялись/контракт не заключен; 144 - состоялись, заключен государственный контракт; 14 — отменено (единичные лоты — 1 лот в составе которого 1 квартира);
 - в 2021 году проведено 872 аукциона, из которых: 369 — не состоялись/контракт не заключен; 483 - состоялись, заключен государственный контракт; 20 — отменено (единичные лоты — 1 лот в составе которого 1 квартира);
 - в 2022 году (по состоянию на 30.06.2022г.) проведено 819 аукционов, из которых: 426 — не состоялись/контракт не заключен; 392 - состоялись, заключен государственный контракт; 41 — на стадии заключения контракта; 1 — подведены итоги (единичные лоты — 1 лот в составе которого 1 квартира).

Соответственно, всего за период с 2019 по 2022г. (по состоянию на 30.06.2022г.) Министерством имущественных отношений Иркутской области проведено 1947 электронных аукционов.

Комиссия Иркутского УФАС России заслушав доводы лиц, участвующих в деле и оценив имеющиеся в материалах дела доказательства, приходит к следующим выводам.

В силу части 2 статьи 8 Федерального закона № 44-ФЗ запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок, операторами электронных площадок, операторами специализированных электронных площадок любых действий, которые противоречат требованиям Федерального закона № 44-ФЗ, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

В силу пункта 1 части 1 статьи 64 Федерального закона № 44-ФЗ документация об электронном аукционе наряду с информацией, указанной в извещении о проведении такого аукциона, должна содержать наименование и описание объекта закупки и условия контракта в соответствии со статьей 33 Федерального закона № 44-ФЗ.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 33 Федерального закона № 44-ФЗ, в описание объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование страны происхождения товара, требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки.

В соответствии с пунктом 3 «Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ от 28.06.2017, при проведении государственных (муниципальных) закупок допускается включение в один лот технологически и функционально взаимосвязанных между собой товаров, работ и услуг.

Таким образом, следует, что в один лот могут быть включены товары, работы, услуги, которые отвечают одновременно двум критериям: и функционально, и технологически связанные между собой. При этом, из смысла указанных норм следует, что критерии функциональной и технологической связи между товарами должны одновременно присутствовать при включении в один лот нескольких товаров (работ, услуг).

Министерство финансов Российской Федерации в своем письме от 11.10.2017 г. № 24-02-07/67790 также указывает, что не допускается включать в один объект закупки закупку товаров, работ, услуг, не связанных между собой функционально и технологически.

Основными критериями для определения функциональной и технологической взаимосвязи недвижимого имущества, в отношении которого проводится закупка

путем проведения аукциона, являются их единое неразрывное целевое использование (то есть закупаемые жилые помещения (квартиры) не могут раздельно использоваться), необходимость их использования как единого комплекса, использование их в едином технологическом (производственном) процессе.

Таким образом, неправомерно включать в состав одного лота несколько объектов недвижимости - помещения (благоустроенные квартиры), которые не отвечают указанным выше критериям: они не связаны между собой единым неразрывным целевым использованием, имеют разное местоположение, они не образуют единый комплекс, не предусматривается их использование как единого комплекса и в едином производственном технологическом процессе, предназначены для использования разными гражданами.

При этом, единые требования к качеству, к отделке и техническому состоянию квартир, установленные техническим заданием, не свидетельствуют о функциональной и технологической взаимосвязи квартир, а являются признаками характеристик каждого объекта в отдельности.

Рынок жилья существенно отличается от высокоорганизованных рынков стандартизированных товаров. Его специфика, связанна с локальным размещением, территориальной привязкой объектов, двойственным характером. Различают первичный (новые жилые объекты) и вторичный рынки жилой недвижимости.

В отличие от рынка новых (вновь возведенных) жилых помещений рынок вторичного жилья имеет свои особенности. Так, под *вторичным рынком недвижимости* — понимаются сделки, совершаемые с уже созданными объектами, находящимися в эксплуатации и связанные с перепродажей или с другими формами перехода поступивших на рынок объектов от одного владельца к другому.

В состав участников рынка вторичной недвижимости входят следующие категории участников :

- покупатели – физические и юридические лица;
- риэлторы – индивидуальные предприниматели или юридические лица, профессионально занятые посредничеством при заключении сделок по купле-продажи, аренде коммерческой или жилой недвижимости, путем сведения партнеров по сделке;
- продавцы вторичной жилой недвижимости – собственники вторичной жилой недвижимости – физические и юридические лица.

По данным Территориального органа Государственной статистики по Иркутской области на 01.01.2022г. по виду деятельности «деятельность по операциям с недвижимым имуществом» на территории области зарегистрировано 4082 юридических лица.

По данным Информационного агентства Интерфакс система СПАРК в Иркутской области на 01.01.2021 года в сфере операций с недвижимостью зарегистрировано 4156 юридических лица.

Вторичный рынок недвижимости Иркутской области имеет развитую конкурентную среду, на котором действует достаточное количество индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, в том числе профессионально занятых в предоставлении посреднических услуг при совершении сделок с жилой недвижимостью, и характеризуется большим числом продавцов, но при этом, как правило, предлагающих к продаже один объект в рамках одной сделки.

Следовательно, включение в один лот несколько функционально и технологически не связанных объектов - жилых помещений (квартир) приводит к ограничению числа участников в соответствующей закупке, что подтверждается в том числе результатами торгов, так в большинстве исследуемых закупок победителями признаются одни и те же лица.

При этом, учитывая, что объектом закупки являются жилые помещения (квартиры), заказчик при проведении аукционов изначально располагал сведениями о том, что данные объекты не могут быть функционально и технологически связаны между собой.

Данная позиция подтверждается Постановлением Арбитражного суда Дальневосточного округа от 04.03.2019 № Ф03-262/2019 по делу № А51-11826/2018, Постановлением Восьмого арбитражного апелляционного суда от 10.09.2020 № 08АП-6700/2020 по делу № А75-2051/2020.

Также, ФАС России в своем письме от 28.11.2019 года № АК/104308/19 указывает, что укрупнение объекта закупки путем включения в его состав нескольких квартир приводит к увеличению начальной (максимальной) цены контракта и, соответственно, влечет увеличение размера обеспечения заявки на участие в торгах и размера обеспечения контракта, что может привести к ограничению количества участников закупки.

Комиссией Иркутского УФАС России по результатам выявления вышеуказанных нарушений в ходе проверки в действиях Заказчика усматривается нарушения части [1 статьи 17](#) Федерального закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции".

В соответствии с [частью 1 статьи 17](#) Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Таким образом, укрупнение объекта закупки (в том числе по извещению №0134200000120004790) путем включения в его состав нескольких квартир приводит к увеличению начальной (максимальной) цены контракта и, соответственно, влечет увеличение размера обеспечения заявки на участие в торгах и размера обеспечения контракта, что может привести к ограничению количества участников закупки.

Так, при проведении закупки Министерством по извещению №0134200000120004790, исходя из положений документации об электронном аукционе заказчик включил в состав одного лота 12 объектов недвижимости – жилые помещения (благоустроенные квартиры), которые явно не отвечают критериям технологической и функциональной взаимосвязанности, в частности, не

связаны между собой единым неразрывным целевым использованием, имеют разное местоположение, не образуют единый комплекс, не подлежат использованию в составе единого комплекса или в едином производственном технологическом процессе, а также предназначены для использования разными гражданами; при этом единые требования к качеству, к отделке и техническому состоянию данных жилых помещений, установленные техническим заданием, не свидетельствуют об их функциональной и технологической взаимосвязи, а являются признаками характеристик каждого жилого помещения в отдельности.

Следовательно, включение в один лот функционально и технологически не связанных между собой 12 объектов - жилых помещений привело к ограничению возможности участия в данной закупке лиц, имеющих возможность предложения менее установленного заказчиком числа жилых помещений, и обеспечило преимущество участия в закупке исключительно лицам, имеющим возможность предложения 12 и более жилых помещений, что нарушает принцип равнодоступности, исключает возможность участия в торгах значительной части участников соответствующего рынка, ограничивает возможность соперничества на спорном электронном аукционе для закупки жилых помещений, что приводит либо может привести к ограничению конкуренции при проведении торгов (данные выводы подтверждаются судебными актами по делу №А19-4946/2021).

На основании вышеизложенного, Комиссия Иркутского УФАС России при рассмотрении дела №038/01/17-407/2022 о нарушении антимонопольного законодательства, учитывая совокупность имеющихся доказательств, приходит к выводу, что в действиях Министерства имущественных отношений Иркутской области установлено нарушение антимонопольного законодательства, а именно ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции, в связи с совершением действий, выразившихся в укрупнении объекта закупки путем включения в один лот нескольких квартир при проведении закупок в рамках подпрограммы «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» государственной программы Иркутской области «Доступное жилье», в том числе по извещению №0134200000120004790, что приводит или может привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции на рынке реализации объектов недвижимости – жилых помещений (благоустроенных квартир).

Лицам, участвующим в деле направлено заключение Комиссии от 22.07.2022г. об обстоятельствах дела №038/01/17-407/2022.

Контрольно-счетной палатой Иркутской области возражений и пояснений относительно обстоятельств изложенных в заключении об обстоятельствах дела №038/01/17-407/2022 не представлено.

Представителем Министерства имущественных отношений Иркутской области в ходе заседания комиссии 12.08.2022г. представлены письменные пояснения на заключение об обстоятельствах, которые сводятся к поддержке позиции изложенной ранее в представленном отзыве по делу.

По мнению Комиссии Иркутского УФАС России, доводы указанные в письменных пояснениях Министерства не свидетельствуют о неправильном применении или толковании Комиссией норм материального и процессуального права, а также не содержат ссылок на новые существенные обстоятельства, которые могли бы

повлиять на выводы Комиссии Иркутского УФАС России и могли бы свидетельствовать об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

В связи с тем, что в настоящее время вменяемое Министерству нарушение связанное с формированием лотов для покупки квартир для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, устранено, основания для выдачи предписания отсутствуют.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 15, статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, частью 1 статьи 49, статьей 50 Федерального закона РФ «О защите конкуренции» от 26.07.2006г. № 135-ФЗ,

РЕШИЛА:

1. Признать Министерство имущественных отношений Иркутской области нарушившим ч.1 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в связи с совершением действий, выразившихся в укрупнении объекта закупки путем включения в один лот нескольких квартир при проведении закупок в рамках подпрограммы «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» государственной программы Иркутской области «Доступное жилье», в том числе по извещению №0134200000120004790, что приводит или может привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции на рынке реализации объектов недвижимости – жилых помещений (благоустроенных квартир).

2. Предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства не выдавать.

3. Копии решения направить лицам, участвующим в деле.

4. Передать материалы дела должностному лицу Иркутского УФАС России для решения вопроса о привлечении виновных лиц к административной ответственности.

Решение антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня принятия решения.

