

РЕШЕНИЕ

Дело № 08/05-АМЗ-2016

г. Чебоксары

Резолютивная часть решения оглашена 29 ноября 2016 года.

Решение изготовлено в полном объеме 09 декабря 2016 года.

Комиссия Чувашского УФАС России по рассмотрению дела № 08/05-АМЗ-2016 о нарушении антимонопольного законодательства (далее - Комиссия) в составе:

Председателя Комиссии:

<...>

Члены Комиссии:

<...>

при участии на заседании:

представителя ответчика – муниципального бюджетного дошкольного образовательного учреждения «Детский сад «Звездочка» г. Козловка Чувашской Республики - <...>

в отсутствие представителя заявителя – Министерства экономического развития, промышленности и торговли по Чувашской Республике и лиц, располагающих сведениями относительно рассматриваемого вопроса,

рассмотрев материалы дела № 08/05-АМЗ-2016, возбужденного в отношении муниципального бюджетного дошкольного образовательного учреждения «Детский сад «Звездочка» г. Козловка Чувашской Республики по признакам нарушения части 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося во включении в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом запроса котировок (изв. №31501968345, №31502394071)

УСТАНОВИЛА:

В Управлении Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике-Чувашии (далее - Управление) поступила информация Министерства экономического развития, промышленности и торговли Чувашской Республики (далее – Минэкономразвития Чувашии, заявитель) о наличии признаков нарушения части 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» рядом дошкольных учреждений Козловского района Чувашской Республики при проведении запросов котировок на поставку продуктов питания, в частности муниципальным бюджетным дошкольным образовательным учреждением «Детский сад «Звездочка» г. Козловка Чувашской Республики.

По мнению заявителя, указанное укрупнение влечет ограничение конкуренции, ввиду сокращения числа участников, которые могут принять участие в закупках по отдельным товарным позициям ли их группам, не позволяет соблюдать принципы осуществления закупок, заключающиеся в равноправии, справедливости, отсутствии дискриминации и необоснованного ограничения конкуренции по отношению к участникам закупки, что составляет признаки нарушения части 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции».

На основании изложенного и в связи с наличием признаков нарушения антимонопольного законодательства приказом Управления от 29.06.2016 № 102 возбуждено дело № 08/05-АМЗ-2016 о нарушении антимонопольного законодательства в отношении муниципального бюджетного дошкольного образовательного учреждения «Детский сад «Звездочка» г. Козловка Чувашской Республики по признакам нарушения части 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

Изучив представленные документы, заслушав пояснения лиц, участвующих в рассмотрении дела, Комиссия приходит к следующему.

1. Положение о Федеральной антимонопольной службе утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331 (далее - Положение о ФАС).

Согласно пунктам 1 и 2 Положения о ФАС, Федеральная антимонопольная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламы, а также по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд (за исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, а также в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ,

оказание услуг для федеральных государственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения о которых составляют государственную тайну).

В соответствии с пунктом 4 Положения о ФАС, Федеральная антимонопольная служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения:

- монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;
- недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, центральным банком Российской Федерации.

В соответствии со статьями 1 и 3 Закона о защите конкуренции целями данного Закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков, а сферой применения - отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

Согласно статье 22 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган выполняет следующие функции:

- выявляет нарушения антимонопольного законодательства и привлекает к ответственности за такие нарушения;
- предупреждает монополистическую деятельность недобросовестную конкуренцию, другие нарушения антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

Статья 23 Закона о защите конкуренции закрепляет, что антимонопольный орган осуществляет следующие полномочия:

- возбуждает и рассматривает дела о нарушениях антимонопольного законодательства;

- выдает в случаях, в Законе о защите конкуренции, хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания.

Таким образом, Закон о защите конкуренции наделяет антимонопольный орган контрольными функциями, в том числе предупреждает монополистическую деятельность с целью соблюдения антимонопольного законодательства.

Согласно части 1 статьи 2 Закона о защите конкуренции антимонопольное законодательство основывается на Конституции Российской Федерации и Гражданском кодексе Российской Федерации, и состоит из настоящего Федерального закона, иных федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в статье 3 настоящего Федерального закона.

Согласно части 2 статьи 34 Конституции РФ не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

2. На основании части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

В соответствии с частью 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции наряду с установленными [частями 1](#) и [2](#) настоящей статьи запретами при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений в случае закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов, участниками запроса котировок, участниками запроса предложений путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов, запроса котировок, запроса предложений.

Задачей данной нормы Закона о защите конкуренции является предотвращение возможных злоупотреблений заказчиков, формирующих условия тендерной документации непосредственно под конкретного поставщика, что обычно достигается путем укрупнения лотов, в результате чего только один поставщик соответствует всем критериям тендерной документации и действительно может обеспечить поставку требуемой продукции.

Любая конкурентная среда предполагает значимые границы и субъектный состав (пункт 1, 3, 4 и 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

В соответствии с пунктом 17 части 4 Закона о защите конкуренции признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или

нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Закон о закупках регулирует обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, указанных в [части 2](#) статьи 1 Закона о закупках (далее - заказчики), в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг (далее также - закупка) для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Следовательно, основной задачей законодательства является не столько обеспечение максимально широкого круга участников, сколько выявление в результате торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать комплексным целям соответствующего правового регулирования.

3. Закон о закупках регулирует обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, указанных в части 2 статьи 1 Закона о закупках (далее - заказчики), в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг (далее также - закупка) для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Согласно статье 3 Конвенции о защите прав ребенка, участницей которой является Российская Федерация, во всех действиях в отношении детей независимо от того, предпринимаются ли они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка (часть 1). Государства-участники обязуются обеспечить ребенку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия, и с этой целью предпринимают все законодательные и административные меры (часть 2).

В соответствии со статьей 28 Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» организация питания обучающихся относится компетенции образовательной организации. В соответствии с частью 1 статьи 37 Федерального закона от 29.12.2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» организация питания обучающихся возлагается на организации, осуществляющие образовательную деятельность.

Таким образом, муниципальные общеобразовательные учреждения обязаны организовывать питание обучающихся.

Требования к организации питания, которыми следует руководствоваться образовательным учреждениям, изложены в Методических рекомендациях по организации питания обучающихся и воспитанников в образовательных учреждениях, утвержденных Приказом Минздравсоцразвития России, Минобрнауки России от 11.03.2012 №213н/178. В данном документе поименованы все нормативные акты, которые требуется соблюдать образовательным учреждениям в этой области.

Основополагающими актами, регламентирующими отношения в сфере организации питания обучающихся и воспитанников в образовательных организациях, помимо комментируемого Закона являются Федеральные законы: от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», определяющий, что обязательным условием при организации питания в образовательных учреждениях является соблюдение научно обоснованных физиологических норм питания человека, а также обязывающий организации образования вне зависимости от форм собственности предпринимать меры по организации питания обучающихся и выполнять требования санитарного и законодательства; от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», закладывающий основные параметры безопасных и качественных продуктов, в том числе для питания обучающихся и воспитанников образовательных организаций, и др.

На основании Письма Минобрнауки России от 12.04.2012 № 06-731 организация питания детей должна соответствовать требованиям СанПиН.

Требования к составлению меню для организации питания детей разного возраста установлены Санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций», утверждёнными постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 15 мая 2013 г. № 26 (далее - СанПиН 2.4.1.3049-13).

Согласно пункту 15.1 раздела XV СанПиН 2.4.1.3049-13 питание должно удовлетворять физиологические потребности детей в основных пищевых веществах и энергии.

Пунктов 15.1 раздела XV СанПиН 2.4.1.3049-13 питание должно быть организовано в соответствии с примерным меню, утвержденным руководителем дошкольной образовательной организации, рассчитанным не менее чем на 2 недели, с учетом физиологических потребностей в энергии и пищевых веществах для детей всех возрастных групп и рекомендуемых суточных наборов продуктов для организации питания детей в дошкольных образовательных организациях

Постановлением Комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии от 6 ноября 2001 г. № 454-ст принят Общероссийский классификатор видов экономической деятельности ОК 029-2001 (КДЕС Ред. 1) (далее — ОКВЭД, классификатор).

ОКВЭД предназначен для классификации и кодирования видов экономической деятельности и информации о них.

ОКВЭД используется для классификации и кодирования видов экономической деятельности, заявляемых хозяйствующими субъектами при регистрации и обеспечения потребностей органов государственной власти и управления в информации о видах экономической деятельности при решении аналитических задач.

Как следует из материалов дела, в извещениях о проведении запросов котировок, содержатся указания на поставку в рамках одного лота различных видов товаров, относящихся к разным группам, которые не являются технологически и функционально связанными товарами: сахар, соль, чай, мука, крупы, макаронные изделия, молочные продукты, овощи, рыба, мясо, яйцо и иные продукты питания, всего более 25 наименований.

Согласно пункту 3 статьи 4 Закона о защите конкуренции взаимозаменяемые товары - товары, которые могут быть сравнимы по их функциональному назначению, применению, качественным и техническим характеристикам, цене и другим параметрам таким образом, что приобретатель действительно заменяет или готов заменить один товар другим при потреблении (в том числе при потреблении в производственных целях).

МБДОУ «Детский сад «Звездочка» Козловского района Чувашской Республики по результатам проведенных запросов котировок в 2015-2016 г.г. были заключены следующие гражданско-правовые договоры:

- № 01/ПП - ЗК от 20.02.2015 г. на сумму 273 690,15 рублей (изв. №31501968345 от 29.01.2015 г., НМЦ – 273 740, 15 рублей);

- № 02/ПП - ЗК от 22.06.2015 г. на сумму 214 454,35 рублей (изв. №31502394071 от 26.05.2015 г., НМЦ – 274 697, 55 рублей).

В целях определения преодолимости барьеров входа на рассматриваемый товарный рынок антимонопольным органом в соответствии с пунктом 8.4 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденный приказом ФАС России от 28.04.2010 г. № 220 «Об утверждении порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» проведен опрос фактических и потенциальных поставщиков и производителей.

Чувашским УФАС России были направлены запросы ряду хозяйствующих субъектов (исх. №05-12/3400 от 18.05.2016) с просьбой предоставить мотивированные письменные пояснения о том, может ли подобное объединение товаров с разными потребительскими свойствами в один лот к ограничению возможности участия организации в закупке.

Согласно ответам на запросы Чувашского УФАС России установлено, что большинство опрашиваемых организаций выразило мнение о том, что подобное объединение товаров в один лот ограничивает возможность участия в подобных закупках. Кроме того, часть организаций указало, что подобное формирование лотов может привести к дополнительным затратам при участии в закупках товаров с разными потребительскими свойствами.

При определении состава хозяйствующих субъектов, участвующих в подобных торгах Управлением установлено следующее. Многие поставщики детского питания не могут поставить весь требуемый согласно техническому заданию ассортимент. При этом многие поставщики имеют возможность поставить часть требуемого ассортимента.

На заседании комиссии отмечено, что из-за размера лота поставщики не усмотрели интереса к закупке.

Приказом Минздравсоцразвития России, Минобрания России от 11.03.2012 № 213н/178 утверждены требования к организации питания, которыми следует руководствоваться образовательным учреждениям (методические рекомендации по организации питания обучающихся и воспитанников в образовательных учреждениях. В данном документе поименованы все нормативные акты, которые требуется соблюдать образовательным учреждениям в этой области. Кроме того, на основании письма Минобрнауки России от 12.04.2012 № 06-731 организация питания детей должна соответствовать требованиям СанПиН).

При этом следует отметить, что включение в один лот разных видов товара, не свидетельствует об ограничении конкуренции на торгах. Его необходимо рассматривать в совокупности с остальными обстоятельствами, влияющими на формирование закупочной документации.

При формировании предмета торгов заказчик должен ориентироваться на потенциальный круг поставщиков для исполнения обязанности по организации питания дошкольников.

Исходя из совокупности обязанностей заказчика по формированию размера лотов, а также в потенциальной незаинтересованности поставщиков к закупке (из-за объема закупки) Комиссия Чувашского УФАС России приходит к выводу об отсутствии нарушения части 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции в действиях муниципального бюджетного дошкольного образовательного учреждения «Детский сад «Звездочка» г.Козловка Чувашской Республики.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции отсутствие нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях является основанием прекращения рассмотрения дела.

При таких обстоятельствах Комиссия приходит к выводу о необходимости прекращения производства по делу в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях муниципального бюджетного дошкольного образовательного учреждения «Детский сад «Звездочка» г.Козловка Чувашской Республики.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, статьями 48, 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Комиссия

РЕШИЛА:

Рассмотрение дела 08/05-АМЗ-2016 в отношении муниципального бюджетного дошкольного образовательного учреждения «Детский сад «Звездочка» г.Козловка Чувашской Республики по признакам нарушения части 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 г. N 135-ФЗ «О защите конкуренции» прекратить.

Председатель Комиссии

<...>

Члены Комиссии

<...>

<...>

В соответствии со статьей 52 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» решение антимонопольного органа может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.