РЕШЕНИЕ

по делу № 043/01/17-875/2019

г. Киров

Резолютивная часть решения оглашена 31 марта 2020 года

В полном объеме решение изготовлено 02 апреля 2020 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Кировской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия Кировского УФАС России) в составе: Председателя Комиссии – <...>, Членов Комиссии – <...>, <...>,

рассмотрев дело № 043/01/17-875/2019 по признакам нарушения НКО «Фонд капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов в Кировской области» ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выразившегося в действиях НКО «Фонд капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов в Кировской области» по необоснованному объединению в один лот работ по капитальному ремонту (фундаментов, крыш, фасадов, систем электроснабжения, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения) домов в разных районах Кировской области, что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции,

в отсутствие:

представителя заявителя – Прокуратуры Кировской области,

представителя ответчика – НКО «Фонд капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов в Кировской области»,

УСТАНОВИЛА:

В Управления Федеральной антимонопольной службы по Кировской области поступило обращение депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, направленное ФАС России (вх. № 7679 от 13.11.2019), а также материалы Прокуратуры Кировской области (вх. № 8048 от 26.11.2019) на действия НКО «Фонд капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов в Кировской области» при проведении электронных аукционов на оказание услуг и (или) выполнение работ по капитальному ремонту общего имущества многоквартирных домов в Кировской области (извещения №№ 204050000011900004, 204050000011900005).

По мнению заявителей, организатор торгов необоснованно объединил в один лот работы по капитальному ремонту (фундаментов, крыш, фасадов, систем

электроснабжения, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения) домов в разных районах Кировской области, что может привести к ограничению конкуренции при проведении торгов.

Учитывая тот факт, что в действиях НКО «Фонд капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов в Кировской области» содержались признаки нарушения ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции, приказом руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Кировской области от 20.12.2019 г. № 90 в отношении указанного лица было возбуждено производство по делу № 043/01/17-875/2019.

Дело № 043/01/17-875/2019 определением от 20.12.2019 г. назначено к рассмотрению на 29.01.2020 г. в 14 часов 00 минут.

На заседании Комиссии 29.01.2020 г. ответчик – представитель НКО «Фонд капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов в Кировской области» сообщил, что законодательство не содержит определений, таких как территориально близкое расположение объектов, функциональная связанность услуг и работ на объектах.

Кроме того, ответчик пояснил, что данные лоты сформированы исходя из потребностей заказчика, поскольку в районах области активность подрядных организаций на торгах отсутствует. Однако, в настоящее время лоты не укрупняются, а формируются по районам.

Определением от 29.01.2020 г. рассмотрение дела отложено на 12.03.2020 г. в связи с необходимостью получения дополнительной информации.

12.03.2020 г. стороны, надлежащим образом извещенные о дате, месте и времени рассмотрения дела, явку своего представителя на заседание комиссии не обеспечили. Письменные пояснения и ходатайства не поступали.

Ознакомившись с материалами дела, Комиссия Кировского УФАС пришла к выводу о достаточности доказательств для вынесения решения по делу № 043/01/17-875/2019.

В соответствии с ч. 1 ст. 48.1 Закона о защите конкуренции перед окончанием рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства при установлении в действиях (бездействии) ответчика по делу нарушения антимонопольного законодательства комиссия принимает заключение об обстоятельствах дела.

В связи с необходимостью подготовки заключения об обстоятельствах дела рассмотрение дела № 043/01/17-875/2019 отложено на 31.03.2020 г.

В соответствии с ч. 5 ст. 48.1 Закона о защите конкуренции лица, участвующие в деле, вправе представить комиссии пояснения, доказательства и приводить доводы в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, до окончания рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и оглашения резолютивной части решения по нему на заседании комиссии.

Со стороны ответчика – НКО «Фонд капитального ремонта общего имущества

многоквартирных домов в Кировской области» поступили письменные пояснения на заключение об обстоятельствах дела № 043/01/17-875/2019. В своих пояснениях ответчик сообщает, что на основании положений постановления Правительства РФ от 01.07.2016 № 615 заказчик вправе объединить в один предмет закупки несколько объектов в случае наличия одного из следующих условий: а) одинаковые виды услуг и (или) работ на различных объектах; б) территориально близкое расположение объектов, которое позволяет экономично располагать временные здания и сооружения для размещения строительных материалов и обустройства бытовых условий для рабочего персонала подрядных организаций, экономить на вывозе строительного мусора и завозе строительных материалов; в) функциональная связанность услуг и (или) работ на объектах.

Лоты сформированы исходя из потребностей заказчика, поскольку в районах области активность подрядных организаций на торгах отсутствует.

Изучив материалы дела, Комиссия Кировского УФАС России пришла к следующим выводам.

1. В ходе рассмотрения поступивших материалов установлено, что 14.03.2019 на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок (далее - ЕИС) www.zakupki.gov.ru размещено извещение № 204050000011900004 о проведении электронного аукциона на оказание услуг или выполнение работ по капитальному ремонту общего имущества многоквартирных домов (г. Киров, Слободской р-н, г. Орлов, г. Белая Холуница, Котельничский р-н, г. Кирово-Чепецк, пгт. Первомайский, г. Мураши).

Заказчик: Некоммерческая организация «Фонд капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов в Кировской области».

Начальная (максимальная) цена договора – 158 008 299,60 руб.

Извещение содержит информацию о необходимых для выполнения видах работ в соответствии с ч.1 ст. 166 Жилищного кодекса РФ:

1. Ремонт внутридомовых инженерных систем электроснабжения;

2. Ремонт внутридомовых инженерных систем теплоснабжения;

3. Ремонт внутридомовых инженерных систем водоснабжения;

4. Ремонт внутридомовых инженерных систем водоотведения;

5. Ремонт крыши;

6. Ремонт фасада;

7. Ремонт фундамента многоквартирного дома.

Кроме того, извещение содержит прикрепленные файлы содержащие рабочие документации, а также локальные сметы.

Сроки выполнения работ и (или) оказания услуг: Дата начала – с даты заключения

договора; Дата окончания - «20» ноября 2019 года (для капитального ремонта систем теплоснабжения - «01» августа 2019 года; для капитального ремонта систем ХВС, ГВС, водоотведения - «01» ноября 2019 года).

Дата проведения электронного аукциона – 08.04.2019 г.

2. 22.03.2019 на официальном сайте ЕИС www.zakupki.gov.ru размещено извещение № 2040500000011900005 о проведении электронного аукциона на оказание услуг или выполнение работ по капитальному ремонту общего имущества многоквартирных домов (г. Киров, г. Нолинск, г. Советск, пгт. Оричи, пгт. Мирный, г. Яранск, пгт. Кумены).

Заказчик: Некоммерческая организация «Фонд капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов в Кировской области».

Начальная (максимальная) цена договора – 150 221 883,71 руб.

Извещение содержит информацию о необходимых для выполнения видах работ в соответствии с ч.1 ст. 166 Жилищного кодекса РФ:

1. Ремонт внутридомовых инженерных систем электроснабжения;

2. Ремонт внутридомовых инженерных систем теплоснабжения;

3. Ремонт внутридомовых инженерных систем водоснабжения;

4. Ремонт внутридомовых инженерных систем водоотведения;

5. Ремонт крыши;

6. Ремонт подвальных помещений, относящихся к общему имуществу в многоквартирном доме.

7. Ремонт фасада;

8. Ремонт фундамента многоквартирного дома.

Кроме того, извещение содержит прикрепленные файлы содержащие рабочие документации, а также локальные сметы.

Сроки выполнения работ и (или) оказания услуг: Дата начала – с даты заключения договора; Дата окончания - «20» ноября 2019 года (для капитального ремонта систем теплоснабжения - «01» августа 2019 года; для капитального ремонта систем ХВС, ГВС, водоотведения - «01» ноября 2019 года).

Дата проведения электронного аукциона – 08.04.2019 г.

В соответствии с частью 3 статьи 178 Жилищного кодекса Российской Федерации деятельность регионального оператора осуществляется в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской

Федерации с учетом особенностей, установленных настоящим Кодексом, принятыми в соответствии с ним законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 182 Жилищного кодекса Российской Федерации региональный оператор обеспечивает проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме, собственники помещений в котором формируют фонд капитального ремонта на счете регионального оператора, в объеме и в сроки, которые предусмотрены региональной программой капитального ремонта, и финансирование капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме, в том числе в случае недостаточности средств фонда капитального ремонта, за счет средств, полученных за счет платежей собственников помещений в других многоквартирных домах, формирующих фонды капитального ремонта на счете, счетах регионального оператора, за счет субсидий, полученных из бюджета субъекта Российской Федерации и (или) местного бюджета, за счет иных не запрещенных законом средств.

В силу пункта 3 части 2 статьи 182 Жилищного кодекса Российской Федерации региональный оператор в целях обеспечения оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме обязан привлечь для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту подрядные организации, заключить с ними от своего имени соответствующие договоры, предусматривающие в том числе установление гарантийного срока на оказанные услуги и (или) выполненные работы продолжительностью не менее пяти лет с момента подписания соответствующего акта приемки оказанных услуг и (или) выполненных работ, а также обязательства подрядных организаций по устранению выявленных нарушений в разумный срок, за свой счет и своими силами.

Частью 5 статьи 182 Жилищного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что привлечение региональным оператором, в частности в случае, предусмотренном частью 3 настоящей статьи, органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными, муниципальными бюджетными, казенными учреждениями подрядных организаций для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Порядок привлечения специализированной некоммерческой организацией, осуществляющей деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, подрядных организаций для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме определен в Положении о привлечении специализированной некоммерческой организацией, осуществляющей деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, подрядных организаций для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 01.07.2016 № 615 (далее – Положение № 615).

Таким образом, при проведении аукциона НКО «Фонд капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов в Кировской области» (далее также - Организатор торгов, Заказчик) руководствуется Положением № 615.

В соответствии с пунктом 78 Положения № 615 заказчик вправе объединить в один предмет закупки несколько объектов в случае наличия одного из следующих условий:

а) одинаковые виды услуг и (или) работ на различных объектах;

б) территориально близкое расположение объектов, которое позволяет экономично располагать временные здания и сооружения для размещения строительных материалов и обустройства бытовых условий для рабочего персонала подрядных организаций, экономить на вывозе строительного мусора и завозе строительных материалов;

в) функциональная связанность услуг и (или) работ на объектах.

Согласно статье 4 Закона о защите конкуренции взаимозаменяемыми товарами являются 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).

Товарный рынок - сфера обращения товара (в том числе иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами (статья 4 Закона о защите конкуренции).

Таким образом, взаимозаменяемость - это критерий, применяемый в большей степени для экономического обоснования отнесения товаров к одному товарному рынку. При определении технологической и функциональной взаимосвязи товаров необходимо исходить из совокупности следующих критериев: техническая однородность; потребительское назначение; взаимозаменяемость.

При таких обстоятельствах, при объединении товаров (работ, услуг) в один лот Заказчику необходимо учитывать не только технологическую и функциональную взаимосвязь, но и способность потенциальных участников закупки выполнить тот или иной объем работ и принять участие в аукционе.

Как следует из документаций об электронных аукционах (извещения №№ 204050000011900004, 204050000011900005), Заказчику требуется выполнение более 7 видов различных, функционально несвязанных работ, а именно: ремонт внутридомовых инженерных систем электроснабжения; ремонт внутридомовых инженерных систем теплоснабжения; ремонт внутридомовых инженерных систем водоснабжения; ремонт внутридомовых инженерных систем водоотведения; ремонт крыши; ремонт подвальных помещений, относящихся к общему имуществу в

многоквартирном доме; ремонт фасада; ремонт фундамента многоквартирного дома на объектах, расположенных в разных муниципальных образованиях Кировской области.

Вместе с тем, выполнение работ на каждом из объектов технологически и функционально не связано с выполнением указанных работ на иных объектах, поскольку здания расположены в различных муниципальных образованиях.

Кроме того, в силу п. 78(1) Положения расчет начальной (максимальной) цены договора осуществляется с учетом размера предельной стоимости услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, который определяется нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями ч. 4 ст. 190 ЖК РФ.

Объединение в один предмет закупки более 7 видов работ, выполняемых на объектах, расположенных на значительном удалении друг от друга, привело к увеличению начальной (максимальной) цены договоров, которая составила 158 008 299, 60 руб. (извещение № 204050000011900004), 150 221 883, 71 руб. (извещение № 204050000011900005).

Укрупнение лота может привести к отказу хозяйствующих субъектов от участия в торгах, поскольку требует от потенциальных участников наличия большого объема технических, кадровых и финансовых ресурсов для выполнения работ на всех объектах одновременно.

Таким образом, формирование лота путем объединения работ (товаров, услуг), различных по функциональным и технологическим характеристикам, а также расположенных в разных муниципальных районах субъекта, может повлечь за собой сокращение числа хозяйствующих субъектов, которые могут принять участие в размещении заказа по отдельным работам (товарам, услугам) и группам таких работ (товаров, услуг).

Согласно пункту 79 Положения заказчик не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

В силу ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Согласно части 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции конкуренция - это 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.

В соответствии с частью 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции признаками ограничения конкуренции - являются 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.

Оценив представленные сторонами доказательства, в их совокупности и взаимосвязи, исходя из фактических обстоятельств дела, установив, что Организатору торгов требуется выполнение работ на различных объектах, расположенных в различных муниципальных образованиях, выполнение работ на каждом из объектов технологически и функционально не связано с оказанием указанных услуг на иных объектах, поскольку здания расположены в различных муниципальных образованиях, Кировское УФАС России пришло к выводу о том, что объединение в один лот выполнения работ на различных объектах противоречит части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции и может привести к ограничению, устранению конкуренции при проведении торгов ввиду отказа хозяйствующих субъектов от участия в торгах, в том числе по причине недостаточности трудовых или финансовых ресурсов, невозможности обеспечения оказания указанных услуг в различных зданиях, расположенных на территории нескольких районов Кировской области.

Указанные выводы коррелируются с позицией, изложенной в Определении Верховного Суда РФ от 08.07.2016 № 309-КГ16-3791 по делу № А76-6837/2015.

Анализ положений статьи 17 Закона о защите конкуренции свидетельствует о том, что запреты, предусмотренные данной статьей, являются безусловными и имеют императивный характер. Правонарушение, выразившееся в нарушении данных запретов, носит формальный характер и не требует оценки последствий для конкуренции в связи с таким нарушением, доказывания наступления фактических или возможных негативных последствий от совершения таких действий в виде недопущения, ограничения, устранения конкуренции.

На основании вышеизложенного, действия НКО «Фонд капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов в Кировской области» содержат нарушение ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в действиях по необоснованному объединению в один лот работ по капитальному ремонту (фундаментов, крыш, фасадов, систем электроснабжения, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения) домов в разных районах Кировской области.

В соответствии с п.п. «а» п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган выдает организатору торгов, оператору электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, продавцу государственного или муниципального имущества, организатору продажи обязательные для исполнения предписания о совершении действий, направленных на устранение нарушений

порядка организации и проведения торгов, продажи государственного или муниципального имущества (далее в настоящем пункте – торги), порядка заключения договоров по результатам торгов или в случае признания торгов несостоявшимися, в том числе предписания об отмене протоколов, составленных в ходе проведения торгов, о внесении изменений в документацию о торгах, извещение о проведении торгов, об аннулировании торгов.

Установлено, что по результатам проведения указанных торгов заключены договоры на оказание услуг и (или) выполнение работ по капитальному ремонту общего имущества многоквартирных домов от 26.04.2019 с победителями торгов – ООО «Строительно-монтажные работы № 1» (извещение № 2040500000011900004); ООО «Строительная компания» (извещение № 2040500000011900005).

Ответчиком в материалы дела представлены документы, подтверждающие исполнение договоров победителями торгов.

Таким образом, устранение последствий нарушения путем выдачи предписания об аннулировании торгов невозможно.

На основании изложенного, руководствуясь частью 1 статьи 17, частью 1 статьи 23, Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» комиссия,

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения НКО «Фонд капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов в Кировской области» части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в необоснованном объединении в один лот работ по капитальному ремонту (фундаментов, крыш, фасадов, систем электроснабжения, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения) домов в разных районах Кировской области, что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.
2. Предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства не выдавать.