

РЕШЕНИЕ

г. Томск

Резолютивная часть решения
оглашена

“ 02 ” мая 2017 г.

В полном объеме решение
изготовлено

“ 17 ” мая 2017 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Томской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председателя комиссии Бутенко И.В., заместителя руководителя управления, начальника отдела контроля монополистической деятельности; членов комиссии: Бердниковой Т. Н., ведущего специалиста – эксперта отдела контроля монополистической деятельности, Абрамова А.В., специалиста-эксперта отдела контроля монополистической деятельности, в присутствии представителя Департамента капитального строительства администрации Города Томска З. по доверенности от, в отсутствие представителя ООО «Сигнал Томск» (уведомлен надлежащим образом), рассмотрев дело № 02-10/106-16 по признакам нарушения Департаментом капитального строительства администрации Города Томска (634029, г. Томск, ул. Гоголя, дом 12/1) ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Томское УФАС России поступило обращение ООО «Сигнал Томск» (далее общество, заявитель) на неправомерные действия Департамента капитального строительства Администрации города Томска (далее – Департамент, Заказчик) при проведении закупки на выполнение работ по капитальному ремонту (противопожарные мероприятия) для дошкольных общеобразовательных учреждений.

09.09.2016 Департамент опубликовал извещение № 0165300010516000906 о проведении закупки на предмет: «Выполнение работ по капитальному ремонту

(противопожарные мероприятия) для дошкольных и общеобразовательных учреждений».

Предметом закупки является капитальный ремонт систем автоматической пожарной сигнализации и системы оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре на 28 отдельно стоящих объектах, имеющих самостоятельный адрес, которые не объединены единой системой противопожарной безопасности. Данный факт указывает на то, что Заказчик, включив в один лот 28 объектов, существенно ограничил количество потенциальных участников торгов. По мнению заявителя при проведении закупки Департаментом нарушены требования ст. 17 закона о защите конкуренции.

По результатам рассмотрения заявления Томским УФАС России приказом от 19.12.2016 № 118 возбуждено дело № 02-10/106-16 по признакам нарушения Департаментом капитального строительства Администрации города Томска (634029, г. Томск, ул. Гоголя, 12/1) ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее-закон о защите конкуренции).

Согласно пояснениям представителя Департамента, объединив в один лот 28 объектов (дошкольных и общеобразовательных учреждений), Департаментом не нарушены нормы законодательства о защите конкуренции по следующим основаниям.

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

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 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 Закона о контрактной системе, в том числе обоснование начальной (максимальной) цены контракта.

Пунктом 1 части 1 статьи 33 Закона № 44-ФЗ установлено, что описание заказчиком объекта закупки должно носить объективный характер. В описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости).

Согласно положениям, указанным статьей Закона № 44-ФЗ, документация о торгах разрабатывается заказчиком самостоятельно и должна содержать показатели, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемых работ, оказываемых услуг потребностям заказчика.

Если объектом закупки являются строительные работы и начальная (максимальная) цена контракта превышает 10 млн. рублей, участники аукциона должны обладать опытом исполнения контракта (договора) на выполнение соответствующих работ за последние 3 года до даты подачи заявки на участие в соответствующем конкурсе или аукционе. При этом, стоимость ранее исполненного контракта (договора) составляет не менее 20 процентов начальной (максимальной) цены контракта, договора (цены лота), на право заключить, который, проводится закупка.

Указанное соответствует ч. 2, 4 ст. 31 Закона № 44-ФЗ, согласно которой заказчики обязаны предъявлять дополнительные требования, установленные Правительством РФ к участникам закупок отдельных видов товаров (работ, услуг), при проведении электронных аукционов.

Такое требование предусмотрено в п. 2 Приложения № 1 к постановлению Правительства РФ от 04.02.2015 № 99 "Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям".

Представитель Департамента считает, что правомерность действий Департамента по включению в один лот выполнения работ по капитальному ремонту (противопожарные мероприятия) на 28 объектах подтверждается, кроме того, позицией ФАС России (Решения ФАС России от 24.11.2015 по делу № К-1601/15 от 22.04.2015 по делу № П-268/15), судебной арбитражной практикой (Постановление ФАС Северо-Западного округа от 28.09.2009 № А56-3289/2009, постановление ФАС Центрального округа от 26.09.2012 № А23-3937/2011), исходя из которых следует:

- документация об аукционе разрабатывается заказчиком и утверждается им исходя из своих потребностей. Действующее законодательство РФ не предусматривает запрета выставлять единым лотом предмет торгов, который в силу своей специфики может быть поделен и на мелкие части;
- основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения торгов, является не столько обеспечение экономии и максимально широкого круга участников размещения заказов, сколько выявление в результате торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере размещения заказов. Поэтому включение в документацию о торгах условий (в том числе укрупнение лотов), которые в итоге приводят к исключению из круга участников размещения заказа лиц, не отвечающих таким целям, не может рассматриваться как ограничение доступа к участию в торгах и не является нарушением законодательства о защите конкуренции.

Кроме того, Департамент ссылается на письмо Минэкономразвития от 10.02.2016 № Д28и-246, в котором говорится о готовящихся изменениях в Закон № 44-ФЗ, предусматривающих, в том числе, полномочия Правительства РФ на определение требований к формированию лотов при осуществлении закупок отдельных видов товаров, работ, услуг.

Исходя из указанного, Департамент капитального строительства Администрации города Томска считает, что при проведении закупки «Выполнение работ по капитальному ремонту (противопожарные мероприятия) для дошкольных и общеобразовательных учреждений» нарушений ч. 1 ст. 17 закона о защите конкуренции не допустил.

09 сентября 2016 года Департамент капитального строительства администрации Города Томска, являясь государственным заказчиком, опубликовал извещение № 0165300010516000906 о проведении электронного аукциона на предмет: «Выполнение работ по капитальному ремонту (противопожарные мероприятия) для дошкольных и общеобразовательных учреждений». Согласно расчету общей стоимости работ, предметом закупки является капитальный ремонт систем автоматической пожарной сигнализации и системы оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре на 28 отдельно стоящих объектах, имеющих самостоятельный адрес, которые не объединены единой системой противопожарной безопасности. Сумма Контракта – 22 953 043,68 (двадцать два миллиона девятьсот пятьдесят три тысячи сорок три рубля) 68 копеек.

Расчет общей стоимости работ по капитальному ремонту (противопожарные мероприятия) для дошкольных общеобразовательных учреждений

№ п/п	Наименование объекта	Стоимость работ, руб	Понижающий коэффициент	Итого с понижающим коэффициентом
1	2	3	4	5
1.	МАДОУ детский сад общеразвивающего вида №2 г. Томска. Адрес - г. Томск, ул. Тимакова, 3/1.	840 451,00	-	840 451,00
	МАДОУ детский сад общеразвивающего вида № 11 г. Томска. Адрес - г. Томск. Иркутский тракт, 166.	1 965 939,00	0,45214469523	888 888.89
3.	МБДОУ детский сад комбинированного типа № 18 г. Томска. Адрес - г. Томск, с. Дзержинское. ул. Фабричная, 17а.	892 982.00	0.99541634658	888 888.88
4.	МБДОУ Центр развития ребёнка - детский сад № 20 г. Томска. Адрес - г. Томск. Иркутский тракт, 146/1.	1 469 401,00	0.22487470064	330 431,11
5.	МАДОУ детский сад компенсирующего вида №22 г. Томска. Адрес - г. Томск, ул. Елизаровых, 37.	840 221,00	-	840 221.00
6.	МБДОУ центр развития ребенка - детский сад № 23 г. Томска. Адрес - г.	823 965,00	-	823 965,00

	Томск, д. Лоскутово, ул. Ленина, 4а.			
7.	МАДОУ детский сад комбинированного вида № 24 г. Томска. Адрес - г. Томск, ул. 30-летия Победы, 10.	1 448 839,00	0,61351805825	888 888,89
	МБДОУ детский сад общеразвивающего вида № 31 г. Томска. Адрес - г. Томск, ул. Тверская, 98.	843 647,00	-	843 647,00
9.	МБДОУ детский сад общеразвивающего вида № 35 г. Томска. Адрес - г. Томск, ул. Елизаровых, 19/2.	784 851,00	-	784 851,00
10.	МАДОУ центр развития ребенка - детский сад № 40 г. Томска. Адрес - г. Томск, ул. Артема, 26.	1 429 647,00	0,62175410433	888 888,89
11.	МАОУ СОШ № 47 г. Томска. Адрес - г. Томск, ул. Пушкина, 54/1.	2 041 165,00	0,66955227529	1 366 666,67
12.	МАДОУ детский сад комбинированного вида № 53 г. Томска. Адрес - г. Томск, ул. Ивановского, 21.	1 210 400,00	0,73437614838	888 888,89
13.	МАДОУ детский сад общеразвивающего вида № 56 г. Томска. Адрес - г. Томск, Иркутский тракт. 140/2.	1 450 347,00	0,61288015213	888 888,89
14.	МБДОУ детский сад общеразвивающего вида № 62 г. Томска. Адрес - г. Томск, ул. Мокрушина, 16/2.	1 534 255,00	0,57936189877	888 888,89
15.	МАДОУ центр развития ребенка - детский сад № 63 г. Томска. Адрес - г. Томск, ул. Тверская, 70/1.	1 428 032,00	0,62245726286	888 888,89
16.	МАДОУ детский сад общеразвивающего вида № 73 г. Томска. Адрес - г. Томск, ул. Водяная, 31/1.	1 241 143,00	0,73909032239	917 316,78
	МАДОУ детский сад			

17.	общеразвивающего вида № 73 г Томска. Адрес - г. Томск, ул. Карла Маркса, 61.	860 461,00	-	860 461.00
18.	МАДОУ детский сад общеразвивающего вида № 79 г Томска. Адрес - г. Томск, ул. Интернационалистов, 27.	1 497 677,00	0,59351174519	888 888.89
19.	МАДОУ центр развития ребенка - детский сад № 85 г. Томска. Адрес - г. Томск, ул. Федора Лыткина, 24а.	1 657 276,00	0,53635537472	888 888.89
20.	МАДОУ центр развития ребенка - детский сад № 94 г. Томска. Адрес-г. Томск, ул. 79 Гв. Дивизии, 16/1.	1 860 362,00	0,47780426068	888 888.89
21.	МАДОУ центр развития ребенка - детский сад № 96 г. Томска. Адрес - г. Томск, ул. Кошурникова, 11.	1 939 211,00	0,45837657171	888 888,89
22.	МАДОУ детский сад комбинированного вида № 99 г.Томска. Адрес - г. Томск, ул. Лебедева, 115.	1 754 111,00	0.50674608961	888 888.89
23.	МБДОУ детский сад общеразвивающего вида № 103 г.Томска. Адрес - г. Томск, ул. Сибирская, 88.	847 816,00	0,31453366061	266 666.67
24.	МБДОУ детский сад общеразвивающего вида № 103 г.Томска. Адрес - г. Томск, ул. Алтайская. 112а.	665 330,00	0,40080361625	266 666.67
25.	МБДОУ детский сад общеразвивающего вида № 103 г.Томска. Адрес - г. Томск, ул. Сибирская, 105а.	780 330,00	0,34173575282	266 666.66
26.	МБДОУ детский сад общеразвивающего вида № 116 г.Томска. Адрес - г.	733 922,00	-	733 922,00

27.	Томск, ул. Базарный, 11, сад МАДОУ детский сад общеразвивающего вида № 134 г.Томска. Адрес - г. Томск, Иркутский тракт, 51/1.	1 625 429,00	0,54686417555	888 888.89
28.	МАОУ гимназия № 56 г.Томска. Адрес - г. Томск, ул. Смирнова. 28.	3 826 749.00	0,35713517401	1 366 666.67
Итого		38 293 959,00		22 953 043,68
* Итого с понижающим коэффициентом		22 953 043,68		

*В связи с недостаточностью средств в бюджете муниципального образования "Город Томск" на 2016 год и в целях определения поставщика (подрядчика, исполнителя) для обеспечения муниципальных нужд применен понижающий коэффициент.

Томским УФАС России проведен анализ состояния конкуренции при проведении электронного аукциона на выполнение работ по капитальному ремонту (противопожарные мероприятия) для дошкольных и общеобразовательных учреждений (далее-аналитический отчет).

Согласно п. 10.9 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденным Приказом ФАС от 28.04.2010 № 220 по делам, возбужденным по ст.17 Закона о защите конкуренции, анализ состояния конкуренции включает определение временного интервала исследования, определение предмета торгов и состава хозяйствующих субъектов, участвующих в торгах.

При проведении анализа состояния конкуренции в качестве исходной информации были использованы: - Данные собственных исследований антимонопольного органа, а также результаты ранее проведенных антимонопольными органами исследований;

-Сведения, полученные от Департамента капитального строительства Администрации г. Томска;

-Сведения, полученные от ООО «Сигнал Томск»;

-Документация к электронному аукциону №0165300010516000906.

Согласно аналитическому отчету временной интервал исследования определен с 09.09.2016 (дата размещения извещения о проведении открытого аукциона в электронной форме №0165300010516000906) по 31.12.2016 включительно (дата исполнения обязательств по государственному контракту).

Проводя анализ предмета электронного аукциона (№0165300010516000906 от 09.09.16), отделом экономического анализа Томского УФАС России был сделан вывод, что предметом электронного аукциона является выполнение работ по капитальному ремонту (монтажу), а именно работ связанных с установкой системы автоматической пожарной сигнализации и системы оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре.

Отделом экономического анализа Томского УФАС России было опрошено 12 хозяйствующих субъектов, которые осуществляют установку противопожарных систем и систем эвакуации людей при пожаре. Из 12 компаний 8 приняли бы участие в аукционе, в том случае если бы объекты были сформированы отдельными лотами (по 3-4 объекта в одном лоте).

Причины, по которым компании не участвовали в аукционе:

-Отсутствие необходимого количества персонала, которого можно задействовать на 28 объектах одновременно.

-Отсутствие необходимого количества оборудования на базе системы Астра-Зидатель на складах компаний, которые занимаются его поставкой. В случае единовременного приобретения оборудования для 28 объектов, его поставка будет осуществлена только через 1,5 месяца. Проблемы при закупке оборудования у поставщиков ЗАО «НТЦ «ТЕКО».

-Отсутствие в достаточном количестве оборотных средств, чтобы производить работы на 28 объектах одновременно.

Анализ товарного рынка на выполнение работ по капитальному ремонту (противопожарные мероприятия) для дошкольных и общеобразовательных учреждений показал, что указанный рынок является конкурентным.

Данные вышеуказанной таблицы показывают, что дошкольные и общеобразовательные учреждения расположены в различных районах города Томска.

Материалами дела подтверждается, что объединение в один лот дошкольных и общеобразовательных учреждений, расположенных в различных районах города Томска, не граничащих друг с другом, ограничивает потенциальное количество участников, желающих принять участие в аукционе.

Доводы заявителя о том, что объединение в единый лот выполнение работ по капитальному ремонту (противопожарные мероприятия) для дошкольных и общеобразовательных учреждений в г. Томске не запрещено антимонопольным законодательством и подтверждается позицией ФАС России (Решения ФАС России от 24.11.2015 по делу № К-1601/15 от 22.04.2015 по делу № П-268/15), судебно-арбитражной практикой (Постановление ФАС Северо-Западного округа от 28.09.2009 № А56-3289/2009, постановление ФАС Центрального округа от 26.09.2012 № А23-3937/2011) не принимается комиссией и не свидетельствуют о правомерности такого объединения, поскольку оценка привлекательности того или иного лота может быть дана только потенциальным участником торгов, исходя из конкретных обстоятельств, в том числе с учетом территориального расположения и стоимости предмета торгов.

Ссылка Департамента на письмо Минэкономразвития от 10.02.2016 № Д28и-246, в котором говорится о готовящихся изменениях в Закон № 44-ФЗ, предусматривающих, в том числе, полномочия Правительства РФ на определение требований к формированию лотов при осуществлении закупок отдельных видов товаров, работ, услуг комиссией не принимается, в силу того, что указанные изменения только готовятся и не имеют юридической силы.

В силу [статьи 1](#) закона о защите конкуренции указанный [закон](#) определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями ([часть 1](#)); его целями являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков ([часть 2](#)).

[Статьей 3](#) закона о защите конкуренции предусмотрено, что Федеральный [закон](#) о защите конкуренции распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов, органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

Организатор торгов обязан руководствоваться положениями [статьи 17](#) Закона о защите конкуренции, устанавливающей антимонопольные требования к торгам, запросу котировок цен на товары, запросу предложений.

В соответствии с 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.

Наряду с установленными [частью 1 настоящей статьи](#) запретами при проведении торгов, 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 запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах ([часть 2 статьи 17](#) закона о защите конкуренции).

Негативное влияние на конкуренцию путем необоснованного укрупнения лота проявляет себя в ограничении состава участников размещения заказа, поскольку фактически создало дополнительные требования к участникам о необходимости наличия большего объема технических, кадровых и финансовых ресурсов, и

привело к вытеснению малых хозяйствующих субъектов, в том числе субъектов малого и среднего предпринимательства, не способных либо освоить такой крупный лот, либо выполнить требование об обеспечении исполнения контракта.

Положения [Закона](#) N 94-ФЗ во взаимной связи с задачами и целями антимонопольного регулирования и контроля позволяет комиссии признать соответствующие антимонопольные запреты нарушенными.

Действия Департамента капитального строительства Администрации Города Томска по объединению в состав одного лота 28 отдельно стоящих объектов, имеющих самостоятельные адреса и которые не объединены единой системой противопожарной безопасности, нарушают ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Исследовав материалы дела, выслушав мнения сторон и руководствуясь статьей 23, частями 1-3 статьи 39, статьей 41, статьей 49 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Комиссия,

РЕШИЛА:

1. Признать Департамент капитального строительства Администрации Города Томска нарушившим ч. 1 ст. 17 Федерального Закона от 26. 07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в результате объединения в состав одного лота 28 отдельно стоящих объектов, имеющих самостоятельные адреса и которые не объединены единой системой противопожарной безопасности.

2. Предписание не выдавать в связи с тем, что обязательства по муниципальному контракту исполнены.

4. Материалы дела передать уполномоченному лицу для решения вопроса о привлечении должностного лица Департамента капитального строительства Администрации Города Томска к административной ответственности за нарушение ч. 1 ст. 17 Федерального Закона от 26. 07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В полном объеме решение будет изготовлено в установленный законом срок.

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

Председатель
Комиссии

И.В.Бутенко

Т.Н. Бердникова

Члены комиссии

А.В.Абрамов