

РЕШЕНИЕ

г. Ростов-на-Дону

Резолютивная часть решения оглашена «09» июня 2017 г.

В полном объеме решение изготовлено «15» июня 2017 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии Коренченко К.А. - заместитель руководителя –
начальник отдела контроля органов власти;

Члены Комиссии: Пахальян А.И. – заместитель начальника
отдела контроля органов власти,

Ратникова О.С. – главный специалист-эксперт
отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело № 343/04 по признакам нарушения МКУ «Управление благоустройства Советского района города Ростова-на-Дону» (344091, г. Ростов-на-Дону, пр-т Коммунистический, д. 24; далее – Управление благоустройства) и ОАО «ЖКХ Советского района города Ростова-на-Дону» (344058, г. Ростов-на-Дону, ул. 2-я Краснодарская, д. 119, ИНН: 6168024549; далее - Общество) ст. 16 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции»),

в отсутствие лиц, участвующих в деле, надлежащим образом уведомленных о месте и времени рассмотрения настоящего дела,

УСТАНОВИЛА:

30.01.2017 г. в Ростовское УФАС России из Прокуратуры Советского района г. Ростова-на-Дону поступили материалы проверки осуществления Управлением благоустройства закупок у единственного поставщика.

По результатам рассмотрения данного обращения в отношении Управления благоустройства и Общества возбуждено настоящее дело по признакам нарушения ст. 16 ФЗ «О защите конкуренции».

Определением Ростовского УФАС России от 14.03.2017 г. рассмотрение настоящего дела назначено на 11.05.2017 г.

Определением Ростовского УФАС России от 11.05.2017 г. рассмотрение дела было отложено в связи с принятием заключения об обстоятельствах дела, рассмотрение дела назначено на 09.06.2017 г.

Письменные возражения на заключение об обстоятельствах дела от лиц, участвующих в деле, в Ростовское УФАС России не поступили.

Комиссия, изучив материалы настоящего дела, выслушав доводы сторон, приходит к следующим выводам:

1) 21.12.2015 г. Управление благоустройства разослало в адрес 5-ти хозяйствующих субъектов запросы о предоставлении ценовой информации по выполнению работ на зимнее содержание дворовых территорий Советского района в 2016 году (очередь 1, 2, 3, 4) со списком адресов (наименование улицы, номер дома) и параметрами объектов.

Поскольку наименьшую стоимость работ предложило Общество, 11.01.2016 г. между Управлением благоустройства и Обществом заключены муниципальные контракты №№ 04/16, 05/16, 06/16, 07/16 на зимнее содержание дворовых территорий Советского района г. Ростова-на-Дону в 2016 году (очередь 1, 2, 3, 4 соответственно) на сумму, не превышающую 100 тысяч рублей по каждому контракту. При этом, общая сумма договоров составляет 301 594,75 рублей.

2) 15.03.2016 г. Управление благоустройства разослало в адрес 4-х хозяйствующих субъектов запросы о предоставлении ценовой информации по выполнению работ на весенне-летне-осеннее содержание проезжей части дворовых территорий Советского района в 2016 году (очередь 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7) со списком адресов (наименование улицы, номер дома) и параметрами объектов.

Поскольку наименьшую стоимость работ предложило Общество, 01.04.2016 г. между Управлением благоустройства и Обществом заключены муниципальные контракты №№ 09/16, 10/16, 11/16, 12/16, 13/16, 14/16, 15/16 на весенне-летне-осеннее содержание проезжей части дворовых территорий Советского района г. Ростова-на-Дону в 2016 году (очередь 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 соответственно) на сумму, не превышающую 100 тысяч рублей по каждому контракту. При этом, общая сумма договоров составляет 112 658,52 рублей. График выполнения работ по каждому контракту: с 01.05.2016 г. по 31.05.2016 г.

3) 07.06.2016 г. Управление благоустройства разослало в адрес 4-х хозяйствующих субъектов запросы о предоставлении ценовой информации по выполнению работ на весенне-летне-осеннее содержание проезжей части дворовых территорий Советского района во втором полугодии в 2016 году (очередь 1, 2, 3, 4, 5) со списком адресов (наименование улицы, номер дома) и параметрами объектов.

Поскольку наименьшую стоимость работ предложило Общество, 01.07.2016 г. между Управлением благоустройства и Обществом заключены муниципальные контракты №№ 23/16, 24/16, 25/16, 26/16, 27/16 на весенне-летне-осеннее содержание дворовых территорий Советского района г. Ростова-на-Дону во втором полугодии 2016 года (очередь 1, 2, 3, 4, 5 соответственно) на сумму, не

превышающую 100 тысяч рублей по каждому контракту. При этом, общая сумма договоров составляет 488 758,47 рублей. График выполнения работ по каждому контракту: с 01.07.2016 по 14.11.2016 г.

Все вышеуказанные контракты заключены без проведения публичных процедур на основании п. 4 ч. 1 ст. 93 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе...» (далее – Закон о контрактной системе).

Согласно п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе закупка у единственного поставщика может осуществляться заказчиком в случае осуществления закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую ста тысяч рублей. При этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать пять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем пятьдесят миллионов рублей.

Вместе с тем, из содержания вышеуказанных контрактов (по группам) следует, что сторонами являются одни и те же лица, сметный расчет содержит перечень идентичных работ, результат одинаков (уборка территории), контракты подписаны в один день, график выполнения работ одинаков, финансирование работ осуществлялось из муниципального бюджета. Отличие в предметах контрактов состоит только лишь в указании конкретных наименований улиц и номеров домов.

При этом, согласно [п. 13 ст. 22](#) Закона о контрактной системе идентичными товарами, работами, услугами признаются товары, работы, услуги, имеющие одинаковые характерные для них основные признаки. При определении идентичности работ, услуг учитываются характеристики подрядчика, исполнителя, их деловая репутация на рынке. Определение идентичности товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд, сопоставимости коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг осуществляется в соответствии с методическими рекомендациями.

В силу [п. 20 ст. 22](#) Закона о контрактной системе методические рекомендации по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), устанавливаются федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок.

В соответствии с [п. 3.5.2](#) Методических рекомендаций, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 02.10.2013 г. N 567, идентичными признаются работы, услуги, обладающие одинаковыми характерными для них основными признаками (качественными характеристиками), в том числе реализуемые с использованием одинаковых методик, технологий, подходов, выполняемые (оказываемые) подрядчиками, исполнителями с сопоставимой квалификацией.

Доказательств того, что работы, на выполнение которых заключены вышеуказанные муниципальные контракты (по группам), обладают разными характерными для них основными признаками (качественными характеристиками), в том числе реализуются с использованием разных методик, технологий, подходов, выполняемых исполнителем с несопоставимой квалификацией, ответчиками в материалы настоящего дела не представлено.

Также ответчики не объяснили цели дробления общего объема работ на, соответственно, 4, 7 и 5 муниципальных контрактов (по группам с начала 2016 года).

Управление благоустройства в своих письменных пояснениях указало, что в связи с увеличением объемов загрязнения объектов и по многочисленным просьбам граждан об очистке территории было принято решение не проводить торги, поскольку данные процедуры продолжительны во времени, а заключить договоры на основании п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе.

Однако, как следует из материалов дела, муниципальные контракты на содержание дворовых территорий Советского района заключались планомерно: в начале года контракты заключены на зимнее содержание, а затем на весенне-летне-осеннее содержание дворовых территорий. В этой связи, Общество практически весь 2016 год выполняло работы по уборке дворовых территорий Советского района без получения на это права по результатам публичных процедур и получило доход от данной деятельности в размере 903 тыс. рублей.

Следовательно, Управление благоустройства и Общество осуществили дробление работ, идентичных по своему содержанию, путем заключения вышеуказанных муниципальных контрактов в пределах, не превышающих ста тысяч рублей. Указанные контракты (по группам) были заключены для достижения единого результата, заключающегося в уборке дворовых территорий Советского района г. Ростова-на-Дону.

При этом, в силу ч. 2 ст. 8 Закона о контрактной системе запрещается совершение заказчиками любых действий, которые противоречат требованиям настоящего закона, в том числе, приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному сокращению числа участников закупки.

Согласно ч.ч. 1, 2 ст. 24 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные [способы](#) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме (далее также - электронный аукцион), закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений.

В тоже время, согласно ч. 5 ст. 24 Закона о контрактной системе заказчик, выбирая способ определения поставщика, не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

Изложенное свидетельствует о том, что фактически указанные муниципальные контракты образуют 3 единые сделки, оформленные несколькими самостоятельными муниципальными контрактами для формального соблюдения указанного выше ограничения, предусмотренного п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе, с целью уйти от соблюдения конкурентных процедур, предусмотренных Законом о контрактной системе.

Данная позиция Комиссии согласуется со сложившейся судебной практикой, а именно, с Постановлениями Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.03.2017 г. по делу № А32-34583/2016, от 29.03.2017 г. по делу № А32-36036/2016, Постановлением Третьего арбитражного апелляционного суда от 31.01.2017 г. по делу А33-13385/2016 и др.

Кроме того, направляя запросы о предоставлении ценовой информации по выполнению работ на содержание дворовых территорий в адрес 5-ти организаций: Общества, ЗАО «Зеленстрой», ООО «Запад», ООО «Форт», ООО «Лесоруб-7», Управление благоустройства знало, что товарный рынок является конкурентным.

Следовательно, указанными действиями Управление благоустройства не обеспечило равный доступ всем потенциальным участникам товарного рынка, что существенным образом влияет на конкуренцию. В свою очередь, Общество воспользовалось необоснованно представленным ему преимуществом и получило доход от деятельности по уборке дворовых территорий Советского района.

Вышеназванное свидетельствует о достижении между Управлением благоустройства и Обществом антиконкурентного соглашения, которое привело к созданию преимущественных условий доступа Общества к заключению муниципальных контрактов для нужд Управления благоустройства, к нарушению принципа самостоятельности и состязательности хозяйствующих субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность наряду с Обществом, а также к ограничению доступа на товарный рынок иным хозяйствующим субъектам.

При этом, ст. 16 ФЗ «О защите конкуренции» запрещаются соглашения между организациями, осуществляющими функции органов местного самоуправления, и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности, к ограничению доступа на товарный рынок.

При рассмотрении настоящего дела антимонопольным органом проведен анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения, в порядке, предусмотренном [ч. 5.1 ст. 45](#) ФЗ «О защите конкуренции» и [Приказом](#) ФАС России от 28.04.2010 г. № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке».

Временной интервал исследования товарного рынка определен с 01.01.2016 г. по 31.12.2016 г.

Продуктовыми границами товарного рынка в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2), утвержденным Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст является предоставление услуг по чистке и уборке (81.29).

Поскольку с учетом специфики исследуемого рынка оказывать вышеназванные услуги может любой индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, зарегистрированное на территории РФ, географические границы товарного рынка определены как территория города Ростова-на-Дону.

Запросы о предоставлении ценовой информации по выполнению работ на содержание дворовых территорий Советского района в 2016 году были направлены Управлением благоустройства в адрес 5-ти хозяйствующих субъектов, от которых в дальнейшем поступили коммерческие предложения. Следовательно, указанный рынок является конкурентным.

В этой связи, совершенные сделки влекут нарушение публичных интересов, поскольку нарушают установленный законодателем порядок привлечения субъектов на товарный рынок по оказанию услуг по чистке и уборке, а также нарушают права и законные интересы неопределенного круга лиц, так как последние лишены возможности заключить договор на оказание указанных услуг на торгах.

Таким образом, заключив спорные муниципальные контракты без проведения публичных процедур, которые привели к тому, что содержание дворовых территорий Советского района г. Ростова-на-Дону осуществлялось в 2016 году исключительно Обществом, Управление благоустройства и Общество нарушили ст. 16 ФЗ «О защите конкуренции».

В силу ч. 1 ст. 49 ФЗ «О защите конкуренции» Комиссия при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства разрешает вопрос о выдаче предписаний.

Однако, в материалы дела представлены акты о приемке выполненных работ и счета, согласно которым работы по спорным муниципальным контрактам выполнены и оплачены в полном объеме.

В этой связи у Комиссии отсутствуют основания для выдачи предписаний ответчикам.

В связи с изложенным, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать МКУ «Управление благоустройства Советского района города Ростова-на-Дону» и ОАО «ЖКХ Советского района города Ростова-на-Дону» нарушившими ст. 16 ФЗ «О защите конкуренции».
2. Предписание МКУ «Управление благоустройства Советского района города Ростова-на-Дону» и ОАО «ЖКХ Советского района города Ростова-на-Дону» не выдавать в связи с отсутствием оснований.

Председатель Комиссии:

К.А. Коренченко

Члены Комиссии:

А.И. Пахальян

О.С. Ратникова

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