

Муниципальное казенное учреждение  
«Управление капитального строительства»

173007, г. Великий Новгород,

Каберова-Власьевская улица, дом 4.

Исходящие № 4018/02 от 04.08.2020

## РЕШЕНИЕ

Великий Новгород

Резолютивная часть решения оглашена 24 июля 2020 года

В полном объеме решение изготовлено 4 августа 2020 года

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

Председатель Комиссии:

Виниченко О.С. – руководитель Управления,

Члены Комиссии:

Паньков С.Е. – главный специалист-эксперт Управления;

Иванова В.В. – главный специалист-эксперт Управления,

в присутствии представителей:

от МКУ «УКС» представители не явились. О дате и времени рассмотрения дела МКУ «УКС» уведомлено должным образом. От МКУ «УКС» ходатайств не поступало,

рассмотрев дело № 053/01/17-264/2020 по признакам нарушения муниципальным казенным учреждением «Управление капитального строительства» частей 1, 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В результате проверки соблюдения муниципальным казенным учреждением «Управление капитального строительства» (далее – МКУ «УКС», Учреждение, заказчик) требований антимонопольного законодательства при осуществлении закупок (конкурсов, аукционов, запросов котировок и запросов предложений) на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд установлено следующее.

В 2018 году муниципальным заказчиком – МКУ «УКС» проводилось осуществление закупки путем проведения открытого аукциона в электронной форме на выполнение работ по строительству объекта «Детская дошкольная образовательная организация на 190 мест» по адресу: Великий Новгород, ул. Вересова, земельный участок 4» (далее — Объект № 1), извещение № 0350300011818000236 было размещено на официальном сайте 17.11.2018 начальная (максимальная) цена контракта составляет: 162 643 913 руб. (Сто шестьдесят два миллиона шестьсот сорок три тысячи девятьсот тринадцать) р у б л е й .

Также в 2018 году муниципальным заказчиком – МКУ «УКС» проводилось осуществление закупки путем проведения открытого аукциона в электронной форме на выполнение работ по строительству объекта «Детская дошкольная образовательная организация на 190 мест по адресу: Великий Новгород, ул. Якова Павлова, земельный участок 7 к 2» (далее — Объект № 2), извещение № 0350300011818000223 было размещено на официальном сайте 05.10.2018 начальная (максимальная) цена контракта составляет: 162 643 913 руб. (Сто шестьдесят два миллиона шестьсот сорок три тысячи девятьсот тринадцать) рублей.

Также в 2018 году муниципальным заказчиком – МКУ «УКС» проводилось осуществление закупки путем проведения открытого аукциона в электронной форме на выполнение работ по строительству объекта «Детская дошкольная образовательная организация на 190 мест по адресу: Великий Новгород, Речная ул., земельный участок 37» (далее — Объект № 3), извещение № 0350300011818000234 было размещено на официальном сайте 12.11.2018 начальная (максимальная) цена контракта составляет: 162 643 914 руб. (Сто шестьдесят два миллиона шестьсот сорок три тысячи девятьсот четырнадцать) рублей.

Указанные закупки осуществлялись в соответствии с планом-графиком закупок МКУ «УКС» на 2018 год. Документация об электронном аукционе на строительство Объектов № 1, № 2, № 3 утверждена директором МКУ «УКС» Васильевым А.А. (далее - документация закупки).

Согласно документациям о проведении аукционов, начальная максимальная цена контрактов (далее – НМЦК) по строительству Объектов № 1, № 2, № 3 включала в себя весь комплекс работ, обеспечивающих заказчику сдачу законченного строительством Объектов № 1, № 2, № 3 в эксплуатацию, а также иные работы, необходимые для полного функционирования Объектов № 1, № 2, № 3.

Согласно приложениям № 1 к документациям о вышеуказанных закупках, НМЦК определена проектно-сметным методом, в соответствии с приказом Министерства экономического развития РФ от 02.10.2013 № 567, осуществлен сводный сметный расчет стоимости строительства Объекта,

приведенный индексом дефлятором в цены 3 квартала 2018 года. Согласно части 8 ст. 53 Градостроительного кодекса РФ (далее - ГрК РФ), порядок проведения строительного контроля устанавливается Правительством Российской Федерации.

Вышеуказанный порядок утвержден Постановлением Правительства РФ от 21.06.2010 № 468 «О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства» (далее – Постановление № 468).

Таким образом, строительный контроль в рамках исполнения контракта по строительству объектов капитального строительства осуществляется в соответствии со статьей 53 ГрК РФ, Постановлением № 468.

Исходя из положений вышеуказанных нормативных правовых актов, строительный контроль проводится в целях проверки соответствия выполняемых работ проектной и подготовленной на его основе рабочей документации, результатам инженерных изысканий, требованиям градостроительного плана земельного участка, требованиям технических регламентов в целях обеспечения безопасности зданий и сооружений и проводится как лицом, осуществляющим строительство (подрядчиком), так и заказчиком (застройщиком), либо привлекаемыми им на основании отдельного договора физическим или юридическим лицом.

При этом, в соответствии с Постановлением № 468 строительный контроль, осуществляемый заказчиком, предполагает проведение ряда контрольных мероприятий, объектом которых являются непосредственно действия подрядчика. В их числе: проверка полноты и соблюдение установленных сроков выполнения подрядчиком входного контроля и достоверности документирования его результатов; проверка выполнения подрядчиком контрольных мероприятий по соблюдению правил складирования и хранения применяемой продукции и достоверности документирования ее результатов; проверка полноты и соблюдения установленных сроков выполнения подрядчиком контроля последовательности и состава технологических операций по осуществлению строительства и достоверности документирования ее результатов и иные контрольные мероприятия, изложенные в пункте 6 Положения о проведении строительного контроля, утвержденного Постановлением № 468. Результаты контрольных мероприятий фиксируются в акте. В свою очередь, сведения о проведенных контрольных мероприятиях и их результатах отражаются в общем журнале работ с приложением к нему соответствующих актов (пункт 12 Положения о проведении строительного контроля).

Пунктами 5, 6 Постановления № 468 установлены виды контрольных мероприятий, осуществляемых подрядчиком и заказчиком при проведении строительного контроля, различающиеся по содержанию, в связи с чем, по мнению Минфина России, не могут осуществляться одним лицом, поскольку обратное нивелирует цели и задачи строительного контроля заказчика (письмо Минфина России от 12.12.2017 № 24-03-08/82576).

Постановлением № 468 также определены нормативы расходов заказчика на

осуществление строительного контроля при строительстве объектов капитального строительства, финансируемых полностью или частично с привлечением средств федерального бюджета, и нормативы численности работников заказчика, на которых в установленном порядке возлагается обязанность по осуществлению строительного контроля. Размер затрат заказчика на осуществление строительного контроля при строительстве объектов капитального строительства определяется исходя из общей стоимости строительства и установленных нормативов, и указывается в главе 10 сводного сметного расчета стоимости строительства отдельной строкой «строительный контроль». В свою очередь, функции строительного контроля, осуществляемого подрядчиком, финансируются за счет его накладных расходов, предусмотренных в цене договора строительного подряда.

В соответствии со статьями 740, 743 Гражданского кодекса РФ (далее - ГК РФ), договор строительного подряда заключается на строительство объекта, а также на выполнение монтажных, пусконаладочных и иных работ, неразрывно связанных со строящимся объектом. Обязанностью подрядчика по договору строительного подряда является строительство определенного объекта по заданию заказчика либо выполнение иных строительных работ, неразрывно связанных со строящимся объектом. Подрядчик, руководствуясь нормами статьи 743 ГК РФ, обязан осуществлять строительство и связанные с ним работы в соответствии с технической документацией и со сметой, определяющей цену работ.

Для определения стоимости строительства, а также формирования цен на строительную продукцию постановлением Государственного комитета РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 05.03.2004 № 15/1 (МДС 81-35.2004) утверждена Методика определения стоимости строительной продукции на территории РФ (далее – Методика № 15/1). Согласно положениям Методики № 15/1, исходя из установленной технологической структуры капитальных вложений и порядка осуществления деятельности строительного-монтажных организаций, установлен перечень затрат, технологически и функционально связанных с объектом капитального строительства и включаемых в сметную стоимость строительства.

Так, согласно пункту 3.14 Методики № 15/1 сметная стоимость строительства может включать в себя следующие затраты: стоимость строительных работ, стоимость работ по монтажу оборудования, затраты на приобретение (изготовление) оборудования, мебели и инвентаря, а также прочие затраты, перечень основных видов которых определен в приложении № 8 к Методике № 15/1.

По определению, приведенному в Методике №15/1, сводные сметные расчеты строительства зданий, сооружений или их очередей рассматриваются как документы, определяющие сметный лимит средств, необходимых для полного завершения строительства объектов, предусмотренных проектом. Помимо затрат, непосредственно связанных со строительством и участвующих в формировании НМЦК на выполнение работ по капитальному строительству, сводным сметным расчетом стоимости строительства предусмотрены средства на возмещение других затрат, осуществление которых предусмотрено нормами законодательных и иных актов, регулирующих строительную деятельность. В их числе затраты

заказчика на строительный контроль (технический надзор), предусмотриваемые по главе 10 «Содержание службы заказчика-застройщика (технического надзора)» сводного сметного расчета стоимости строительства.

Расчет затрат по указанной главе осуществляется на основе нормативов расходов заказчика на осуществление строительного контроля и нормативов численности работников заказчика, на которых в установленном порядке возлагается обязанность по осуществлению строительного контроля, установленного положениями Постановления № 468.

Таким образом, расходы, предусмотренные в сводном сметном расчете на возмещение затрат по содержанию службы заказчика-застройщика (технического надзора), являются средствами заказчика на выполнение функций строительного контроля, которые не подлежат выплате подрядчику по договору строительного подряда, соответственно, указанные расходы подлежали исключению из расчета и определении начальной (максимальной) цены контракта (далее – НМЦК) на выполнение работ по строительству.

Между тем, анализ закупочных документаций показал, что при расчете НМЦК на выполнение работ по строительству Объектов № № 1 - 3, в нее были включены затраты на строительный контроль (в т. ч. авторский надзор), предусмотренные по Главе 10 сводного сметного расчета стоимости строительства Объектов № 1, № 2, № 3, которые составили по Объектам №№ 1-3, соответственно: 487 460 тыс. руб.; 527 495 тыс. руб.; 487 144 тыс. руб.

Кроме того, в ходе анализа проведения аукционов по Объектам №№ 1 – 3, установлено следующее.

Как следует из информации в ЕИС по аукциону на строительство Объекта № 1, Комиссия заказчика рассмотрела вторые части заявок на участие в электронном аукционе на их соответствие требованиям, установленным в аукционной документации:

<b>Место</b>	<b>Идентификационный номер заявки</b>	<b>Ценовое предложение, рублей</b>	<b>Наименование участника аукциона</b>
			Общество с ограниченной ответственностью "Квант"

1	104114187	152 072 058,59	ИНН 6167100758  195030, Российская Федерация, г. Санкт-Петербург, ул. Коммуны, д. 63, лит.А, Помещение 5-Н, офис 2-8
2	104202896	152 885 278,16	Общество с ограниченной ответственностью «СПЕЦСТРОЙ»  ИНН 7841394540  197348, Российская Федерация, г. Санкт-Петербург, пр-кт. Коломяжский, дом 20, литер А, 8Н
3	104198731	161 017 473,86	Общество с ограниченной ответственностью «ТРЭКСЕРВИС»  ИНН 5321185962  173008, Великий Новгород, ул. Большая Санкт-Петербургская, дом 130
4	104185775	161 830 693,43	Общество с ограниченной ответственностью «ЭСКОРИАЛ»  ИНН 6027135616  150000, Российская Федерация, Ярославская обл., г. Ярославль, ул. Республиканская, 72А, 7,

Заявка ООО «КВАНТ» была отклонена комиссией заказчика, поскольку в качестве документов, подтверждающих соответствие участника аукциона дополнительным требованиям, участником были приложены два контракта, которые не могли быть приняты в качестве подтверждения опыта выполнения аналогичных работ, так как стоимость контракта №0150300002417000102-0168235-02 от 15.08.2017 года составляла менее 20 процентов начальной (максимальной) цены контракта, на право заключить который проводится закупка; второй контракт № 0150300002416000015-0168235-01 от 13.04.2016 года был полностью не выполнен и

расторгнут, а также в рамках данного контракта в отношении объекта строительства отсутствует разрешение на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию.

Таким, образом по результатам проведенных торгов по Объекту № 1 муниципальный контракт от 27.12.2018 был заключен с Обществом с ограниченной ответственностью «СПЕЦСТРОЙ» (далее – ООО «СПЕЦСТРОЙ»).

Как следует из документов, представленных по запросу Новгородского УФАС России ГБУ «УКС Новгородской области» от 24.01.2020 исх. № УКС-92-И, трёхсторонний договор оказания услуг по осуществлению строительного контроля от 14.01.2020 б/н был подписан МКУ «УКС» (Заказчик), ООО «СПЕЦСТРОЙ» (Плательщик), ГБУ «УКС Новгородской области» (Исполнитель).

Согласно пункту 1 вышеуказанного договора, Заказчик поручает, Плательщик производит оплату, а Исполнитель обязуется оказать услуги по осуществлению строительного контроля (далее – Услуги) за ходом выполнения работ по строительству объекта «Детская дошкольная образовательная организация на 190 мест» по адресу: Великий Новгород, ул. Вересова, земельный участок 4» в соответствии с:

- постановлением Правительства РФ от 21.06.2010 № 468 «О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства»,

- муниципальным контрактом № 0350300011818000236 от 27.12.2018, заключённого между МКУ «УКС» и ООО «Спецстрой» на выполнение работ по строительству объекта «Детская дошкольная образовательная организация на 190 мест» по адресу: Великий Новгород, ул. Вересова, земельный участок 4» и приложениями к такому муниципальному контракту.

Согласно пункту 2 вышеуказанного договора, общая стоимость услуг по договору составляет 700 000 руб. 00 коп.

Таким образом, ООО «СПЕЦСТРОЙ» согласно вышеуказанному трехстороннему соглашению по Объекту № 1 обязалось оплатить в адрес ГБУ «УКС Новгородской области» денежные средства в объеме превышающем на 212 540 руб. установленный сводным сметным расчетом по данному объекту объем денежных средств, предусмотренный на строительный контроль заказчика.

Вышеуказанные работы ООО «СПЕЦСТРОЙ» были оплачены в адрес ГБУ «УКС Новгородской области» в полном объёме, что подтверждается актами об оказании услуг и платежными поручениями.

Как следует из информации в ЕИС по аукциону на строительство Объекта № 2, Комиссия заказчика рассмотрела вторые части заявок на участие в электронном аукционе на их соответствие требованиям, установленным в аукционной документации:

Место	Идентификационный	Ценовое предложение,	Наименование участника аукциона
-------	-------------------	----------------------	---------------------------------

	номер заявки	рублей	
	103936273	161 830 693,43 руб.	Общество с ограниченной ответственностью «СПЕЦСТРОЙ»  ИНН 7841394540  197348, Российская Федерация, г. Санкт-Петербург, пр-кт. Коломяжский, дом 20, литер А, 8Н
2	103934768	162 643 912,99 руб.	Общество с ограниченной ответственностью "Квант"  ИНН 6167100758  195030, Российская Федерация, г. Санкт-Петербург, ул. Коммуны, д. 63, лит.А, Помещение 5-Н, офис 2-8

На основании пункта 2 части 6 статьи 69 Закона о контрактной системе комиссией заказчика было принято решение о не соответствии заявки на участие в аукционе в электронной форме участника ООО «КВАНТ» требованиям Закона о контрактной системе и документации об аукционе в электронной форме, так как в нарушение п.9.3.1 части 9.3 документации об аукционе в электронной форме и пункта 1 части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе согласно п. 6 «Сведения об уровне ответственности члена саморегулируемой организации по обязательствам по договору строительного подряда, заключаемому с использованием конкурентных способов заключения договоров, в соответствии с которым указанным членом внесен взнос в компенсационный фонд обеспечения договорных обязательств» выписки из реестра членов саморегулируемой организации, предоставленной участником в составе заявки, у участника закупки имеется первый уровень ответственности члена саморегулируемой организации (строительство, реконструкция, капитальный ремонт объекта капитального строительства в случае, если предельный размер обязательств по договорам строительного подряда не превышает шестьдесят миллионов рублей). При этом согласно п.9.3.1 части 9.3 документации об аукционе в электронной форме участник должен соответствовать части 3 статьи 55.8 Градостроительного кодекса Российской Федерации:- саморегулируемая организация, в которой состоит участник, должна иметь компенсационный фонд обеспечения договорных

обязательств;- совокупный размер обязательств участника аукциона по договорам, которые заключены с использованием конкурентных способов, не должен превышать уровень ответственности участника по компенсационному фонду обеспечения договорных обязательств. В соответствии с протоколом проведения электронного аукциона участником с идентификационным номером 103934768 предложена цена контракта в размере 162 643 912,99 рублей

На основании ч. 13 ст. 69 Закона о контрактной системе, в связи с тем, что по окончании рассмотрения вторых частей заявок на участие в электронном аукционе только одна вторая часть заявки была признана соответствующей требованиям документации об электронном аукционе, аукцион был признан несостоявшимся.

По результатам проведенных торгов по Объекту № 2 муниципальный контракт от 08.11.2018 был заключен с Обществом с ограниченной ответственностью «СПЕЦСТРОЙ» (далее – ООО «СПЕЦСТРОЙ»).

Как следует из документов, представленных по запросу Новгородского УФАС России ГБУ «УКС Новгородской области» от 24.01.2020 исх. № УКС-92-И, трёхсторонний договор оказания услуг по осуществлению строительного контроля от 04.12.2018 б/н был подписан МКУ «УКС» (Заказчик), ООО «СПЕЦСТРОЙ» (Плательщик), ГБУ «УКС Новгородской области» (Исполнитель).

Согласно пункту 1 вышеуказанного договора, Заказчик поручает, Плательщик производит оплату, а Исполнитель обязуется оказать услуги по осуществлению строительного контроля (далее – Услуги) за ходом выполнения работ по строительству объекта «Детская дошкольная образовательная организация на 190 мест» по адресу: Великий Новгород, ул. Якова Павлова, земельный участок 7 к 2» в соответствии с:

- постановлением Правительства РФ от 21.06.2010 № 468 «О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства»,

- муниципальным контрактом № 0350300011818000223 от 08.11.2018, заключённого между МКУ «УКС» и ООО «Спецстрой» на выполнение работ по строительству объекта «Детская дошкольная образовательная организация на 190 мест» по адресу: Великий Новгород, ул. Якова Павлова, земельный участок 7 к 2» и приложениями к такому муниципальному контракту.

Согласно пункту 2 вышеуказанного договора, общая стоимость услуг по договору составляет 300 000 руб. 00 коп.

Таким образом, ООО «СПЕЦСТРОЙ» согласно вышеуказанному трехстороннему соглашению по Объекту № 1 обязалось оплатить в адрес ГБУ «УКС Новгородской области» денежные средства в соответствующем объёме.

Вышеуказанные работы ООО «СПЕЦСТРОЙ» были оплачены в адрес ГБУ «УКС Новгородской области» в полном объёме, что подтверждается актами об оказании услуг и платежными поручениями.

Как следует из информации в ЕИС по аукциону на строительство Объекта № 3,

Комиссия заказчика рассмотрела вторые части заявок на участие в электронном аукционе на их соответствие требованиям, установленным в аукционной документации:

Место предложения	Идентификационный номер заявки	Ценовое предложение, рублей	Наименование участника аукциона
1	104146422	155 324 937,87	Общество с ограниченной ответственностью Группа Компаний «Строительные Технологии Комфорта»  ИНН 7805381778  195027, Российская Федерация, г. Санкт-Петербург, шоссе Революции, д.3, корп.1, литера А
2	104114064	156 138 157,44	Общество с ограниченной ответственностью "Квант"  ИНН 6167100758  195030, Российская Федерация, г. Санкт-Петербург, ул. Коммуны, д. 63, лит.А, Помещение 5-Н, офис 2-8

Обе заявки были признаны соответствующими требованиям аукционной документации.

По результатам проведенных торгов по Объекту № 3 муниципальный контракт от 17.12.2018 был заключен с победителем аукциона - Обществом с ограниченной ответственностью Группа компаний «СТРОИТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ КОМФОРТА» (далее – ООО «СТРОИТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ КОМФОРТА»).

Как следует из документов, представленных по запросу Новгородского УФАС России ГБУ «УКС Новгородской области» от 24.01.2020 исх. № УКС-92-И,

трёхсторонний договор оказания услуг по осуществлению строительного контроля от 14.01.2020 б/н был подписан МКУ «УКС» (Заказчик), ООО «СТРОИТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ КОМФОРТА» (Плательщик), ГБУ «УКС Новгородской области» (Исполнитель).

Согласно пункту 1 вышеуказанного договора, Заказчик поручает, Плательщик производит оплату, а Исполнитель обязуется оказать услуги по осуществлению строительного контроля (далее – Услуги) за ходом выполнения работ по строительству объекта «Детская дошкольная образовательная организация на 190 мест» по адресу: Великий Новгород, Речная ул., земельный участок 37» в соответствии с:

- постановлением Правительства РФ от 21.06.2010 № 468 «О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства»,

- муниципальным контрактом № 0350300011818000234 от 17.12.2018, заключённого между МКУ «УКС» и ООО «СТРОИТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ КОМФОРТА» на выполнение работ по строительству объекта «Детская дошкольная образовательная организация на 190 мест» по адресу: по адресу: Великий Новгород, Речная ул., земельный участок 37» и приложениями к такому муниципальному контракту.

Согласно пункту 2 вышеуказанного договора, общая стоимость услуг по договору составляет 700 000 руб. 00 коп.

Таким образом, ООО «СТРОИТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ КОМФОРТА» согласно вышеуказанному трехстороннему соглашению по Объекту № 3 обязалось оплатить в адрес ГБУ «УКС Новгородской области» денежные средства в объеме превышающем на 212 856 руб. установленный сводным сметным расчетом по данному объекту объем денежных средств, предусмотренный на строительный контроль заказчика.

Вышеуказанные работы ООО «СТРОИТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ КОМФОРТА» были оплачены в адрес ГБУ «УКС Новгородской области» в полном объёме, что подтверждается актами об оказании услуг и платежными поручениями.

Таким образом, во всех случаях Заказчиком МКУ «УКС» в сроки, не превышающие одного месяца со дня заключения муниципальных контрактов с победителями торгов – подрядчиками, были заключены трёхсторонние соглашения, согласно которым вышеуказанные подрядчики обязаны оплатить услуги по строительному контролю заказчика ГБУ «УКС Новгородской области», в том числе, в двух из трех случаях в объемах, превышающих установленные Сводным сметным расчетом затраты на осуществление соответствующих услуг.

В силу подпункта «б» пункта 1 части 1 статьи 95 Закона о контрактной системе (в редакции, действовавшей на дату проведения торгов и заключения муниципальных контрактов, а также трехсторонних соглашений), изменение существенных условий контракта при его исполнении допускается, в частности, если возможность изменения условий контракта была предусмотрена документацией о закупке и контрактом в случае уменьшения предусмотренных контрактом количества товара, объема работы или услуги. В таком случае

стороны контракта обязаны уменьшить цену контракта исходя из цены единицы товара, работы или услуги. Цена единицы дополнительно поставляемого товара или цена единицы товара при уменьшении предусмотренного контрактом количества поставляемого товара должна определяться как частное от деления первоначальной цены контракта на предусмотренное в контракте количество такого товара.

В силу пункта 17.1.2 документаций о закупках по Объектам №№ 1-3 (идентичных в данной части) определено, что при уменьшении предусмотренных контрактом объема работы или услуги стороны контракта обязаны уменьшить цену контракта исходя из цены единицы работы или услуги.

В соответствии с пунктом 2.6 муниципальных контрактов, заключенных МКУ «УКС» с подрядчиками по строительству Объектов №№ 1-3 (идентичных в данной части), контракты предусматривают право Заказчика по согласованию с Подрядчиком в ходе исполнения контракта изменить не более чем на десять процентов объем предусмотренных контрактом выполняемых Работ.

При выполнении дополнительного объема Работ Заказчик по согласованию с Подрядчиком вправе изменить первоначальную цену контракта пропорционально дополнительному объему таких Работ, исходя из установленной в контракте цены единицы Работы, но не более чем на десять процентов цены контракта, а при внесении соответствующих изменений в контракт в связи с сокращением потребности в соответствующем объеме Работ Стороны обязаны уменьшить цену контракта указанным образом.

Таким образом, указанная возможность изменения условий контракта (уменьшения объема работы) была предусмотрена документациями о закупках и заключенными муниципальными контрактами.

В данной связи даже после подписания муниципальных контрактов Заказчик не был лишен права и имел возможность заключить дополнительные соглашения с ООО «СПЕЦСТРОЙ», ООО «СТРОИТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ КОМФОРТА» по вышеуказанным Объектам №№ 1-3 и исключить услуги по строительному контролю заказчика из объемов работ данных подрядчиков, а также исключить из стоимости муниципальных контрактов соответствующие объемы денежных средств, предусмотренные на выполнение вышеуказанных работ (услуг) и провести самостоятельные торги на право заключения муниципального контракта (контрактов) на оказание услуг строительного контроля.

Более того, как следует из ответа ООО «СПЕЦСТРОЙ» (вх. от 22.04.2020 № 3094), поступившего по электронной почте в адрес Новгородского УФАС России, именно заказчик заставил Общество заключить вышеуказанные договоры строительного контроля с ГБУ «УКС Новгородской области».

Строительный контроль - это не подрядная работа, это услуга, которая по смыслу действующего законодательства подрядчиком самостоятельно исполняться не может, соответственно МКУ «УКС» должны были проводиться отдельные торги на право заключения договора на оказание услуг по строительному контролю по вышеуказанным Объектам. Продуктовыми границами рынка в данном случае являются услуги по строительному контролю заказчика.

Строительный контроль заказчика – это комплекс мероприятий, направленных на контроль за обеспечением требуемого качества строительно-монтажных работ, объемов, стоимости и сроков их выполнения. Ведение строительного контроля является обязательным на всех строительных объектах.

В соответствии с разъяснениями Минстроя России от 03.06.2019 19957-ТБ/02 для осуществления строительного контроля застройщику не требуется членство в саморегулируемой организации в области строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства. Лицу, осуществляющему строительный контроль на основании договора с застройщиком или техническим заказчиком, требуется членство в такой саморегулируемой организации, за исключением случаев, установленных Градостроительным кодексом РФ. Допуск саморегулируемой организации имеет одинаковую юридическую силу на всей территории России. При этом, необходимый для участия в торгах уровень ответственности члена СРО зависит от цены контракта и в рассматриваемых случаях должен быть не ниже второго уровня.

Соответственно, географические границы рынка - территория Российской Федерации. Участник СРО вправе осуществлять строительный контроль на основании одноименного договора с заказчиком, который заключен с применением предусмотренных законодательством способов заключения договоров.

В результате действий заказчика по включению вышеуказанных товаров (работ, услуг) в одну закупочную процедуру, победителем в которой мог стать лишь один хозяйствующий субъект, фактически были оттеснены хозяйствующие субъекты, занимающиеся оказанием услуг по осуществлению строительного контроля заказчика и имеющие допуск СРО первого уровня ответственности.

Подрядчику (генеральному подрядчику) по договору строительного подряда не могут быть переданы функции заказчика по контролю за строительством. Заказчик (застройщик) обязан обеспечить строительный контроль путем его осуществления лично либо путем возложения данной обязанности на лицо, не выполняющее работы по договору строительного подряда. Проведение публичных процедур (аукционов) обеспечивает конкуренцию, состязательность (соперничество) хозяйствующих субъектов, равную возможность хозяйствующих субъектов при оказании услуг на рынке строительного контроля. Действия МКУ «УКС» привели к недопущению конкуренции, поскольку не проводились торги и право выполнения услуг по осуществлению строительного контроля было предоставлено победителям торгов без проведения конкурентной процедуры (конкурса, аукциона), в результате чего были нарушены права потенциальных участников, не была обеспечена открытость, эффективность, состязательность при определении исполнителя по осуществлению строительного контроля. Исходя из совокупности норм Закона № 44-ФЗ, заказчик сам формирует объект закупки, но при этом он не должен нарушать существующих запретов и ограничений, предусмотренных действующим законодательством.

Включение в одни закупки работ по строительству Объектов № 1, № 2, № 3 и оказания услуг по строительному контролю за их строительством, образующих разные товарные рынки и различный круг потенциальных участников, заключение впоследствии с победителем в торгах – подрядчиком муниципального контракта, в том числе, и на работы по строительному контролю, привели к негативным для конкуренции

последствиям в виде невозможности участия в рассматриваемой закупке неограниченного круга лиц – участников рынка услуг строительного контроля.

Осуществляя действия по указанному включению в закупку строительных работ услуг строительного контроля заказчика, МКУ «УКС» как профессиональный участник хозяйственного оборота, организация, наделенная органом местного самоуправления функциями в сфере капитального строительства, не могло не обладать информацией о том, что осуществление одной организацией подрядных работ и строительного контроля является фактически контролем «над самим собой», что очевидно противоречит целям и задачам строительного контроля и заблаговременно предполагало определить иного (отличного от подрядчика) исполнителя работ по строительному контролю вне конкурентных процедур. Кроме того, необходимо отметить следующее.

Постановлением 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» (в редакции от 04.08.2017, действовавшей на дату проведения торгов) (далее – Постановление № 99) установлены требования к участникам на право выполнения работ строительных, включенных в коды 41.2, 42, 43 (кроме кода 43.13) Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014, в случае, если начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) превышает 10 млн. рублей.

К таким требованиям отнесены, в том числе наличие опыта исполнения (с учетом правопреемства) одного контракта (договора) на выполнение соответствующих работ строительных за последние 3 года до даты подачи заявки на участие в закупке. При этом стоимость такого исполненного контракта (договора) составляет не менее 20 процентов начальной (максимальной) цены контракта, договора (цены лота), на право заключить который проводится закупка.

НМЦК по каждому из Объектов № №1-3 превышала 10 млн. руб. и составляла 162 643 914 руб.

На основании вышеизложенного, пунктом 9.4 аукционных документаций по Объектам №№ 1-3, установлены дополнительные требования к участникам закупки, а именно наличие опыта исполнения (с учетом правопреемства) одного контракта (договора) на выполнение соответствующих работ строительных за последние 3 года до даты подачи заявки на участие в закупке. При этом стоимость такого исполненного контракта (договора) составляет не менее 20 процентов начальной (максимальной) цены контракта, договора (цены лота), на право заключить который проводится закупка.

Соответственно, каждый участник аукциона должен быть обладать опытом выполнения соответствующих строительных работ по контракту (договору) со стоимостью не менее 32 528 782 руб.

Таким образом, следует сделать вывод о том, что услуги по строительному контролю в данной связи может оказать гораздо большее число хозяйствующих

субъектов, чем число хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги по столь крупному строительству и имеющих соответствующий требованиям Постановления № 99 опыт.

В соответствии с частью 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары (далее - запрос котировок), запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции. Согласно пункту 17 статьи 4 Закона о 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.

Согласно части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции наряду с установленными частью 1 настоящей статьи запретами при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений, если организаторами торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиками являются федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, а также при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений в случае закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах, запросе котировок, запросе предложений.

В Определении Верховного суда Российской Федерации от 24.06.2015 по делу № 307-КГ15-1408 разъяснено, что в тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

В соответствии с абз. 4 пункта 3 Обзора судебной практики ВС РФ от 28.06.2017, неправомерны действия заказчика по объединению в один лот товаров (работ, услуг), которые обращаются на разных товарных рынках, на каждом из которых имеется круг потенциальных участников торгов, готовых

выполнить эти работы.

Действия заказчика незаконно ограничили количество лиц, которые могут оказать соответствующие услуги, лишили хозяйствующих субъектов, осуществляющих строительный контроль на профессиональной основе, права на участие в торгах на оказание соответствующих услуг. Такие действия не согласуются с комплексными целями и принципами правового регулирования размещения заказов и антимонопольного регулирования (часть 1 статьи 1, ст. 8 Закона о контрактной системе и часть 2 статьи 1 Закона № 135-ФЗ). Данная позиция подтверждается арбитражной практикой Арбитражного суда Северо-западного округа по делу № А21-9543/2011.

Формирование лотов не должно входить в противоречие с общими принципами антимонопольного регулирования, должно обеспечивать соблюдение гарантий потенциальных участников торгов по реализации их права на участие в торгах. Такая позиция согласуется с арбитражной практикой Арбитражного суда Северо-западного округа по делу № А26-3382/2013.

На основании совокупности вышеуказанных обстоятельств Новгородское УФАС России пришло к выводу о наличии признаков нарушения частей 1, 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции в действиях МКУ «УКС».

На основании изложенного издан приказ Управления от 22.05.2020 № 46/2020 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства МКУ «УКС» по признакам нарушения частей 1, 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции. Согласно части 1 статьи 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.

Согласно части 1 статьи 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 соответствии с частью 2 статьи 48.1 Закона о конкуренции заключение об обстоятельствах дела оформляется в виде отдельного документа, подписывается председателем и членами комиссии и должно содержать: фактические и иные обстоятельства дела, установленные комиссией, в том числе обстоятельства, установленные в ходе проведенного антимонопольным органом анализа состояния конкуренции, и обстоятельства, установленные в ходе проведения проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства, а также доказательства, на которых основаны выводы комиссии об обстоятельствах дела, мотивы, по которым комиссия отвергла те или иные доказательства, приняла или отклонила приведенные в обоснование своих требований и возражений доводы лиц, участвующих в деле.

Согласно частям 4, 5 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции копия заключения об обстоятельствах дела направляется лицам, участвующим в деле, в течение пяти рабочих дней со дня вынесения определения об отложении рассмотрения дела о

нарушении антимонопольного законодательства. При этом дата очередного рассмотрения дела не может быть назначена ранее чем через пять рабочих дней со дня направления лицам, участвующим в деле, копии заключения об обстоятельствах дела. 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.

30.06.2020 Управлением копия заключения об обстоятельствах дела направлена почтовым отправлением в адрес МКУ «УКС». Согласно отчету об отслеживании почтовых отправлений от 23.07.2020 письмо Управления МКУ «УКС» вручено 04.07.2020.

В соответствии с частью 5 статьи 48.1 Закона о конкуренции МКУ «УКС» было предложено представить комиссии пояснения, доказательства, доводы в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, до окончания рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Каких либо пояснений, доказательств, доводов в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, до окончания рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства от МКУ «УКС» в Управление не поступало.

Исследовав материалы дела, Комиссия Новгородского УФАС России приходит к следующим выводам.

Управлением проведено исследование состояния конкуренции на рынке оказания услуг по осуществлению строительного контроля на территории Российской Федерации, в том числе на территории Новгородской области в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

По результатам проведенного исследования Управлением сделан вывод о том, что рынок оказания услуг по осуществлению строительного контроля на территории Российской Федерации, в том числе на территории Новгородской области является конкурентным, с большим количеством участников уже оказывающих услуги на рассматриваемом рынке и/или потенциальных участников, которые могли бы оказывать услуги на рассматриваемом рынке в случае победы в торгах на право оказания услуг по осуществлению строительного контроля.

Согласно пункту 17 статьи 4 Закона о 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.

В рассматриваемом случае, иные хозяйствующие субъекты, которые смогли бы оказать услуги по осуществлению строительного контроля на территории Российской Федерации, в том числе на территории Новгородской области были лишены возможности оказать услуги по осуществлению строительного контроля, в силу того, что лоты торгов были сформированы таким образом, что они входили в противоречие с общими принципами антимонопольного регулирования, и не обеспечивали соблюдение гарантий потенциальным участникам торгов по реализации их права на участие в торгах, что могло привести к сокращению числа потенциальных хозяйствующих субъектов, желающих оказать услуги по осуществлению строительного контроля в Новгородском районе. Данное обстоятельство является признаком ограничения конкуренции в силу пункта 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции.

Факт нарушения МКУ «УКС» требований антимонопольного законодательства подтверждается материалами дела.

Таким образом, при осуществлении вышеуказанных закупок в действиях МКУ «УКС», выразившихся в непредусмотренном федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничении доступа к участию в торгах, что может привести к ограничению конкуренции, а именно к сокращению числа потенциальных участников - хозяйствующих субъектов, желающих принять участие в таких торгах (аукционах), содержится нарушение частей 1, 2 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1- 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Административным регламентом Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства, утвержденного приказом ФАС России от 25.05.2012 № 339, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях муниципального казенного учреждения «Управление капитального строительства» нарушение частей 1, 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства не выдавать в связи с исполнением муниципальных контрактов, в части исполнения услуг по строительному контролю.

Председатель Комиссии  
Виниченко

О.С.

Члены Комиссии

С.Е. Паньков

В.В. Иванова

Решение может быть обжаловано в течение 3 месяцев со дня принятия решения.