

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА**

УПРАВЛЕНИЕ

**Федеральной антимонопольной службы
по Сахалинской области**

почтовый адрес: пр. Победы, 24,

г. Южно-Сахалинск, 693007

юридический адрес: пр. Победы, 24,

г. Южно-Сахалинск, 693007

тел. (4242) 46-55-66, факс (4242) 46-55-67

e-mail: to65@fas.gov.ru

_____ № _____

На № _____ от _____

РЕШЕНИЕ

по делу № 065/01/17-504/2021

01 октября 2021 года г. Южно-Сахалинск

Резолютивная часть решения объявлена 23 сентября 2021 года

Решение изготовлено в полном объеме 01 октября 2021 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

- Председатель
Комиссии: - *** – руководитель управления;
- Члены
Комиссии: - *** – начальник отдела контроля органов власти,
антимонопольного контроля и рекламы;
- ***й – главный государственный инспектор отдела контроля
органов власти, антимонопольного контроля и рекламы;

рассмотрев дело № 065/01/17-504/2021, возбужденное в отношении Федерального казенного учреждения «Межрегиональная дирекция по дорожному строительству в Дальневосточном регионе России Федерального дорожного агентства» по признакам нарушения части 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

Дело рассмотрено в присутствии:

- представителя Федерального казенного учреждения «Межрегиональная дирекция по дорожному строительству в Дальневосточном регионе России Федерального дорожного агентства» ***

- представителя Государственного унитарного дорожного предприятия Сахалинской области «Экспромт» ***

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области (далее – Сахалинское УФАС России, Управление) из Федеральной антимонопольной службы России поступило обращение Государственного унитарного дорожного предприятия Сахалинской области «Экспромт» (далее – ГУДП СО «Экспромт», Заявитель) (вх. № 1405-эл от 20.04.2021 г.) на действия Федерального казенного учреждения «Межрегиональная дирекция по дорожному строительству в Дальневосточном регионе России Федерального дорожного агентства» (далее - ФКУ ДСД «Дальний Восток») содержащее сведения о возможных признаках нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

27.04.2018 года на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок опубликовано извещение о проведении электронного аукциона по объекту: содержание автомобильных дорог: А-391 Южно-Сахалинск - Корсаков на участке км 13+771 - км 36+242, А-392 Южно-Сахалинск-Холмск на участке км 5+775 - км 86+873 (извещение № ***). Заказчиком являлось ФКУ ДСД «Дальний Восток».

Начальная (максимальная) цена контракта – 1 323 206 514 (один миллиард триста двадцать три миллиона двести шесть тысяч пятьсот сорок четыре) рублей. Размер обеспечения заявки 66 160 325 (шестьдесят шесть миллионов сто шестьдесят тысяч триста двадцать пять) рублей 70 копеек, размер обеспечения исполнения контракта – 396 961 954 (триста девяносто шесть миллионов девятьсот шестьдесят одна тысяча девятьсот пятьдесят четыре) рубля 20 копеек.

Согласно протоколу рассмотрения первых частей заявок от 18.05.2018 г. на участие в электронном аукционе было подано 2 (две) заявки от участников, с порядковыми номерами 1, 2. Все заявки были допущены к участию в аукционе.

В соответствии с протоколом подведения итогов электронного аукциона от 23.05.2018 г. Единой комиссией ФКУ ДСД «Дальний Восток» по осуществлению закупок были рассмотрены две заявки на участие в электронном аукционе, участник №1 Акционерное общество «Специализированное управление №4» (***) предложил цену контракта 1 296 742 383, 72, снижение составило 2%; участник №2 Общество с ограниченной ответственностью «Перевал» (***) цена контракта

составила 1 303 358 416,29, снижение составило 1,5%.

На основании вышеизложенного, победителем признан участник №1 Акционерное общество «Специализированное управление №4» предложивший наименьшую цену контракта.

В связи с изложенным между ФКУ ДСД «Дальний Восток» и Акционерным обществом «Специализированное управление №4» заключен государственный контракт № **** от 13.06.2018 г. (далее – Контракт). Сроки исполнения государственного контракта - с 13.06.2018 года по 30.06.2023 года включительно.

Планируемый объем бюджетных ассигнований по годам составляет:

- 2018 г. – 113 296 449,48 руб.;

- 2019 г. – 241 261 136,20 руб.;

- 2020 г. – 257 930 988,32 руб.;

- 2021 г. – 265 762 197,76 руб.;

- 2022 г. – 275 595 401,18 руб.;

- 2023 г. – 142 896 210,78 руб.

Из обращения ГУДП СО «Экспромт» следует, что Заказчиком неправомерно объединены в один лот выполнение работ по содержанию автомобильных дорог федерального значения: А-391 Южно-Сахалинск - Корсаков на участке км 13+771 - км 36+242, А-392 Южно-Сахалинск-Холмск на участке км 5+775 - км 86+873.

Объединение в один лот выполнение работ по содержанию автомобильных дорог федерального значения: А-391 Южно-Сахалинск - Корсаков на участке км 13+771 - км 36+242, А-392 Южно-Сахалинск-Холмск на участке км 5+775 - км 86+873 привело к искусственному укрупнению лота.

По мнению Заявителя, автомобильные дороги Южно-Сахалинск - Корсаков, Южно-Сахалинск – Холмск в соответствии с характеристиками расположены в разных районах области, территориально отдалены и не связаны друг с другом. Данные дороги не пересекают территориальные границы районов и не являются составной частью единой дороги. Указанные автомобильные дороги федерального значения имеют различные идентификационные номера Южно-Сахалинск – Корсаков 00 ОП ФЗ А-391, автомобильная дорога Южно-Сахалинск – Холмск 00 ОП ФЗ А-392. Так же, автомобильные дороги находятся в разных климатических зонах. На основании вышеизложенного, объединение в один лот содержание автомобильных дорог, обладающих разным набором индивидуально – определенных свойств, расположенных в разных районах области, не являются единой составной частью одной дороги, влечет за собой ограничение количества участников закупки, что является нарушением положений Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного издан Приказ Сахалинского УФАС России от 20.07.2021 г. № 88 о возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения

ФКУ ДСД «Дальний Восток» части 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Определением от 20.07.2021 г. (исх. № 08-2940) рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства № 065/01/17-504/2021 назначено к рассмотрению на 20.08.2021 г.

20.08.2021 г. состоялось заседание Комиссии Сахалинского УФАС России, в ходе которого Комиссия решила отложить рассмотрение дела в связи с необходимостью получения дополнительной информации. Определением от 20.08.2021 г. рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства № 065/01/17-504/2021 отложено на 20.09.2021 г.

20.09.2021 г. состоялось заседание Комиссии Сахалинского УФАС России, при рассмотрении дела установлена необходимость в объявлении перерыва в рассмотрении дела № 065/01/17-504/2021 о нарушении антимонопольного законодательства. Определением от 20.09.2021 г. дело назначено к рассмотрению на 23.09.2021 г.

23.09.2021 г. состоялось заседание Комиссии Сахалинского УФАС России по рассмотрению дела № 065/01/17-504/2021 о нарушении антимонопольного законодательства. В ходе рассмотрения дела Комиссией были установлены следующие фактические обстоятельства дела.

В соответствии со статьей 22 Закона о защите конкуренции, антимонопольный орган призван обеспечивать государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, выявлять нарушения антимонопольного законодательства, принимать меры по прекращению нарушений антимонопольного законодательства и привлекать к ответственности за такие нарушения; предупреждать монополистическую деятельность, недобросовестную конкуренцию, другие нарушения антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

В целях реализации своих функций и целей, административный орган наделен рядом полномочий, определенных статьей 23 Закона о защите конкуренции, в числе которых - недопущение действий, которые могут являться препятствием для возникновения конкуренции и (или) могут привести к ограничению, устранению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства.

Статьей 17 Закона о защите конкуренции установлены антимонопольные требования к торгам. В соответствии с частью 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции. В силу части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции наряду с установленными частью 1 статьи 17 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.

Исходя из буквального и смыслового толкования нормативных положений статьи 17 Закона о защите конкуренции, запрещаются любые действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, перечисленных в статье 17 Закона о защите конкуренции, не является исчерпывающим.

Согласно Выписке из ЕГРЮЛ учредителем ФКУ ДСД «Дальний Восток» является Федеральное дорожное агентство. Приказом Федерального дорожного агентства от 01.06.2011 №78 утвержден устав ФКУ ДСД «Дальний Восток», в силу пункта 1.2. Устава, Учреждение предназначено для осуществления функций государственного заказчика по проектированию, строительству (реконструкции) автомобильных дорог общего пользования федерального значения и искусственными сооружениями на них, оперативного управления автомобильными дорогами общего пользования федерального значения и искусственными сооружениями на них, закрепленными за ней, обеспечения безопасного и бесперебойного движения транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, на основании вышеизложенного, ФКУ ДСД «Дальний Восток» осуществляет функции федерального органа исполнительной власти, в связи с чем, попадает под диспозицию части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Частью 2 статьи 8 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (далее - Закон № 44-ФЗ) запрещено совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям этого Закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

В силу пункта 1 части 1 статьи 33 Закона № 44-ФЗ описание объекта закупки должно носить объективный характер. В описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). В описании объекта закупки не должны включаться требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования влекут за собой ограничение количества участников закупки, за исключением случаев, если не имеется другого способа, обеспечивающего более точное и четкое описание характеристик объекта закупки.

Из материалов обращения, а также поступившей в Сахалинское УФАС России документации следует, что ФКУ ДСД «Дальний Восток» объединил в один лот выполнение работ по содержанию автомобильных дорог федерального значения: А-391 Южно-Сахалинск - Корсаков на участке км 13+771 - км 36+242, А-392 Южно-Сахалинск-Холмск на участке км 5+775 - км 86+873, общей протяженностью 104,119 км по состоянию на 01.07.2018 г., находящихся в разных муниципальных районах Сахалинской области, территориально отдаленных друг от друга, и тем самым

ограничил потенциальное количество участников, желающих принять участие в аукционе, возможность соперничества на аукционе за право заключения контракта и выполнения работ по предмету контракта.

При этом в составе аукционной документации содержится ведомость объемов и стоимости работ по содержанию автомобильных дорог федерального значения: А-391 Южно-Сахалинск - Корсаков на участке км 13+771 - км 36+242, А-392 Южно-Сахалинск-Холмск на участке км 5+775 - км 86+873 по разным районам Сахалинской области, что индивидуализирует каждый объект как самостоятельный объект торгов и позволяет ФКУ ДСД «Дальний Восток» организовать торги по каждому объекту отдельно: А-391 Южно-Сахалинск - Корсаков на участке км 13+771 - км 36+242, А-392 Южно-Сахалинск-Холмск на участке км 5+775 - км 86+873.

Управление приходит к выводу, что ФКУ ДСД «Дальний Восток» объединил в объект закупки (один лот) выполнение работ по содержанию автомобильных дорог федерального значения: А-391 Южно-Сахалинск - Корсаков на участке км 13+771 - км 36+242, А-392 Южно-Сахалинск-Холмск на участке км 5+775 - км 86+873 на невзаимосвязанных участках дорог.

В данном случае необоснованное укрупнение объекта закупки, поскольку отсутствует функциональная и (или) технологическая взаимосвязь выполнения работ на указанных участках, в связи, с чем отсутствует обоснованная необходимость проведения закупки единым неделимым лотом. В указанных обстоятельствах действия заказчика по формированию лота ограничивают количество участников закупки.

В соответствии с классификацией работ по содержанию автомобильных дорог в состав работ по содержанию дорог включает объемный перечень работ, ямочный ремонт, уход за дорогами в зимний период, уборка в теплое время года и т.д. На основании ведомости объемов и стоимости работ по содержанию автомобильных дорог федерального значения: А-391 Южно-Сахалинск - Корсаков на участке км 13+771 - км 36+242, А-392 Южно-Сахалинск-Холмск на участке км 5+775 - км 86+873 следует, что на отдельный участок автомобильной дороги Южно-Сахалинск - Корсаков, Южно-Сахалинск-Холмск разработана отдельная ведомость объемов и стоимости работ на содержание автомобильных дорог федерального значения.

Таким образом, взаимосвязь между содержанием каждого из участков дорог, а именно зависимость выполнения работ на разных участках, опровергается на основании вышеизложенного.

В своих письменных пояснениях ФКУ ДСД «Дальний Восток» не представило доказательств того, что все объекты имеют общие границы и неразрывно связаны между собой. Не подтвердилось и то, что работы можно выполнить исключительно в рамках единого технологического процесса.

Также, Управление отмечает, что Федеральным казенным учреждением «Федеральное управление автомобильных дорог «Дальний Восток» Федерального дорожного агентства» ***), согласно информации от ФКУ ДСД «Дальний Восток» (от 24.05.2021 г. вх. №1465) являлся правопродолжителем ФКУ ДСД «Дальний Восток» до 21.05.2018 г., в 2012 году проводилось два открытых аукциона в

электронной форме по выполнению комплексных работ по содержанию действующей сети автомобильных дорог общего пользования федерального значения: - А-391 Южно-Сахалинск - Корсаков на участке км 13+771 - км 36+242; - А-392 Южно-Сахалинск-Холмск на участке км 5+775 - км 86+873, как отдельные объекты открытого аукциона.

Согласно Письму ФАС России от 24.04.2020 № ИА/35241/20 «По вопросу формирования лота при проведении закупок на содержание/ремонт автомобильных дорог в соответствии с Законом о контрактной системе» устанавливает, что в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 33 Закона о контрактной системе заказчик при описании в документации о закупке объекта закупки должен руководствоваться, в том числе, правилом, что в описание объекта закупки не должны включаться требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки.

Для населенного пункта, имеющего статус города в соответствии с нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, численность населения которого не превышает 1 миллион жителей, начальная (максимальная) цена одного лота не должна превышать 1 млрд. рублей. Для населенного пункта, имеющего статус города в соответствии с нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, численность населения которого более 1 миллиона жителей, начальная (максимальная) цена одного лота не должна превышать 1,5 млрд. рублей.

На выполнение работ по содержанию/ремонту автомобильных дорог субъекта Российской Федерации.

Для I - III климатической зоны начальная (максимальная) цена одного лота не должна превышать 1 млрд. рублей (включает в себя Юг России (тропическая зона)).

II - Запад и Северо-Запад страны, территория Приморья (субтропическая зона)

III - южные районы Сибири и часть Дальнего Востока (умеренная зона).

Для IV и Особой климатической зоны начальная (максимальная) цена одного лота не должна превышать 1,4 млрд. рублей. (IV - Якутия, северная Сибирь, северные районы Дальнего Востока (полярная зона), особая зона - Район Чукотки и Заполярье).

Для субъекта Российской Федерации, численность населения столицы которого составляет более 1 миллиона жителей, начальная (максимальная) цена одного лота не должна превышать 1,5 млрд. рублей. Для городов федерального значения Москва и Санкт-Петербург начальная (максимальная) цена одного лота не должна превышать 3 млрд. рублей. Срок исполнения обязательств по контракту должен составлять не менее 6 месяцев.

Между тем, ФАС России сообщает, что принятие решения заказчиком о формировании лота при проведении закупок на содержание/ремонт автомобильных дорог на срок более 6 месяцев с меньшими значениями начальной (максимальной) цены контракта, по мнению ФАС России, будет способствовать

расширению конкуренции на данном товарном рынке и дополнительной экономии бюджетных средств.

Действия ФКУ ДСД «Дальний Восток» противоречат целям законодательства о контрактной системе, Закона о защите конкуренции, в связи с тем, что на момент заключения Государственного контракта численность населения Сахалинской области составляло менее 500 000 человек, Сахалинская область входит в состав Дальневосточного федерального округа, что относится к III климатической зоне, в связи с этим, начальная (максимальная) цена одного лота не должна была превышать 1 млрд. рублей, в связи с этим, проведение вышеуказанной закупки укрупненным лотом нарушает принцип равнодоступности, исключает возможность участия торгах отдельных участников рынка, ограничивает возможность соперничества на аукционе за право заключения контракта и выполнению работ по предмету контракта, а также эффективному использованию бюджетных средств.

Таким образом, Комиссия Сахалинского УФАС России приходит к выводу о том, что ФКУ ДСД «Дальний Восток» при формировании объекта закупки (лота) для проведения электронного аукциона по извещению № *** допустило нарушение, выразившееся в объединении объектов, функционально и технологически не связанных между собой, вследствие чего, произошло необоснованное укрупнение объекта закупки (лота), что повлияло на ограничение потенциального количества участников, желающих принять участие в аукционе, возможность соперничества на аукционе за право заключения контракта и выполнения работ по предмету контракта, что является нарушением части 2 статьи 17 Закона о конкуренции.

Поскольку действия ФКУ ДСД «Дальний Восток» квалифицированы по части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции, оснований считать, что со стороны ФКУ ДСД «Дальний Восток» имело место длящееся нарушение антимонопольного законодательства, не имеется, в данном случае, неправомерные действия, по мнению комиссии Сахалинского УФАС России, выразились именно в формировании объекта закупки (лота), а формирование объекта закупки (лота) – это действие, совершаемое однократно, а не на протяжении какого-то периода времени.

Обращая внимание на пояснения ФКУ ДСД «Дальний Восток» об уточнении ходатайства от 16.08.2021 г. (от 21.09.2021 №ДВ-03/8981) Управление соглашается с выводом Учреждения касательно времени нарушения антимонопольного законодательства, с учетом предмета рассмотрения настоящего дела, днем совершения нарушения антимонопольного законодательства является - размещение заказчиком в ЕИС плана - графика закупок и непосредственного доступа к данной информации неопределенного круга лиц.

С учетом изложенного, публикация плана-графика закупок по объекту: содержание автомобильных дорог: А-391 Южно-Сахалинск - Корсаков на участке км 13+771 - км 36+242, А-392 Южно-Сахалинск-Холмск на участке км 5+775 - км 86+873 была размещена 02.04.2018 г.

В силу статьи 41.1 Закона о защите конкуренции, дело о нарушении антимонопольного законодательства не может быть возбуждено и возбужденное дело подлежит прекращению по истечении трех лет со дня совершения нарушения антимонопольного законодательства, а при длящемся нарушении

антимонопольного законодательства - со дня окончания нарушения или его обнаружения.

Срок давности, установленный в соответствии со статьей 41.1 Закона о защите конкуренции, истек 02.04.2021 года.

Срок, установленный статьей 41.1 Закона о защите конкуренции, является пресекательным и восстановлению не подлежит, в связи с чем, истечение срока давности является безусловным основанием для прекращения антимонопольным органом производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

В силу пункта 5 части 1 статьи 48 Комиссия прекращает рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в случае истечения срока давности, предусмотренного статьей 41.1 настоящего Федерального закона.

Следовательно, дело № 065/01/17-504/2021, возбужденное в соответствии с Приказом Сахалинского УФАС России от 20.07.2021 г. № 88, подлежит прекращению в связи с истечением трех лет со дня совершения нарушения антимонопольного законодательства.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 23, 41, 48 Закона о защите конкуренции, Комиссия Сахалинского УФАС России

РЕШИЛА:

Дело № 065/01/17-504/2021 по признакам нарушения Федеральным казенным учреждением «Межрегиональная дирекция по дорожному строительству в Дальневосточном регионе России Федерального дорожного агентства» части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции прекратить.

Настоящее решение может быть обжаловано в Арбитражный суд Сахалинской области в течение трех месяцев со дня его изготовления в полном объеме.

Председатель Комиссии ***

Члены Комиссии: ***
