

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

О НАЗНАЧЕНИИ ДЕЛА №086/01/17-1837/2020 О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА К РАССМОТРЕНИЮ

18 ноября 2020 года
Мансийск

г.Ханты-

Председатель Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства,

УСТАНОВИЛ:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре (далее – Ханты-Мансийское УФАС России) поступило обращение Контрольно-счетной палаты города Сургута (вх.№02-6406 от 03.08.2020), содержащее сведения о признаках нарушения антимонопольного законодательства Департаментом архитектуры и градостроительства Администрации г.Сургута (далее – Департамент) при проведении закупок на приобретение в муниципальную собственность жилых помещений в целях обеспечения жильем граждан.

В ходе анализа документов, представленных в ходе рассмотрения заявления, а также информации, размещенной на официальном сайте <http://zakupki.gov.ru> (далее – официальный сайт) установлено, что 04.12.2019 на официальном сайте Администрацией г.Сургута размещено извещение №0187300006519002625 о проведении аукциона в электронной форме на приобретение в муниципальную собственность жилых помещений в целях обеспечения жильем граждан в рамках муниципальной программы «Улучшение жилищных условий населения города Сургута на период до 2030 года», утвержденной постановлением Администрации г. Сургута от 12.12.2013 № 8965 (далее – аукцион).

Департамент архитектуры и градостроительства Администрации города Сургута является заказчиком по аукциону.

Согласно документации аукциона в состав лота объединены 10 жилых помещений: трехкомнатные квартиры, общей площадью жилого помещения не менее 60 квадратных метров, в домах капитального первичного жилищного фонда, введенных в эксплуатацию не ранее 2017 года.

Из приведенного выше следует, что при проведении аукциона Администрация г.Сургута включила в один лот объекты – жилые помещения (благоустроенные квартиры), которые технологически и функционально не связаны между собой.

Порядок проведения торгов на право заключения контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд регулируется Федеральным законом от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе).

Согласно части 1 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации разрешение на ввод объекта в эксплуатацию представляет собой документ, который удостоверяет выполнение строительства, реконструкции объекта капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, проектной

документацией, а также соответствие построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, разрешенному использованию земельного участка или в случае строительства, реконструкции линейного объекта проекту планировки территории и проекту межевания территории (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории), проекту планировки территории в случае выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию линейного объекта, для размещения которого не требуется образование земельного участка, а также ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации.

В соответствии со статьей 6 Закона о контрактной системе контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Статьей 8 Закона о контрактной системе определено, что контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

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

В силу части 5 статьи 24 Закона о контрактной системе заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями главы 3 данного Закона. При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

В соответствии с требованиями пункта 1 и пункта 2 части 1 статьи 33 Закона о контрактной системе Заказчик при описании в документации о закупке объекта закупки должен руководствоваться следующими правилами:

1) в описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). В описание объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование страны происхождения товара, требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки. Допускается использование в описании объекта закупки указания на товарный знак при условии сопровождения такого указания словами «или эквивалент» либо при условии несовместимости товаров, на которых размещаются другие товарные знаки, и необходимости обеспечения взаимодействия таких товаров с товарами, используемыми заказчиком, либо при условии закупок запасных частей и расходных материалов к машинам и оборудованию, используемым заказчиком, в соответствии с технической документацией на указанные машины и оборудование.

2) использование при составлении описания объекта закупки показателей, требований, условных обозначений и терминологии, касающихся технических характеристик,

функциональных характеристик (потребительских свойств) товара, работы, услуги и качественных характеристик объекта закупки, которые предусмотрены техническими регламентами, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, документами, разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, иных требований, связанных с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика. Если заказчиком при составлении описания объекта закупки не используются установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, законодательством Российской Федерации о стандартизации показатели, требования, условные обозначения и терминология, в документации о закупке должно содержаться обоснование необходимости использования других показателей, требований, условных обозначений и терминологии.

Согласно части 2 статьи 33 Закона о контрактной системе документация о закупке в соответствии с требованиями, указанными в части 1 настоящей статьи, должна содержать показатели, позволяющие определить соответствие закупаемых товара, работы, услуги установленным заказчиком требованиям. При этом указываются максимальные и (или) минимальные значения таких показателей, а также значения показателей, которые не могут изменяться.

Не допускается включение в документацию о закупке (в том числе в форме требований к качеству, техническим характеристикам товара, работы или услуги, требований к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара) требований к производителю товара, к участнику закупки (в том числе требования к квалификации участника закупки, включая наличие опыта работы), а также требования к деловой репутации участника закупки, требования к наличию у него производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и других ресурсов, необходимых для производства товара, поставка которого является предметом контракта, для выполнения работы или оказания услуги, являющихся предметом контракта, за исключением случаев, если возможность установления таких требований к участнику закупки предусмотрена настоящим Федеральным законом (часть 3 статьи 33 Закона о контрактной системе).

Таким образом, заказчик в документации об аукционе должен установить требования, в частности, к качеству, техническим характеристикам (потребительским свойствам), размерам, упаковке товара с учетом специфики его деятельности и в целях обеспечения эффективного использования бюджетных средств, при соблюдении установленных законодательством Российской Федерации положений, направленных на обеспечение при проведении торгов конкурентной среды.

Заказчики, осуществляющие закупку по правилам данного закона, при описании объекта закупки должны таким образом определить требования к закупаемым товарам, работам, услугам, чтобы, с одной стороны, повысить шансы на приобретение товара именно с теми характеристиками, которые им необходимы, соответствуют их потребностям, а с другой стороны, необоснованно не ограничить количество участников закупки («Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017»).

Пунктом 2 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе установлено, что документация об электронном аукционе наряду с информацией, указанной в извещении о проведении такого аукциона, должна содержать требования к содержанию, составу заявки на участие в таком аукционе в соответствии с частями 3 - 6 статьи 66 настоящего Федерального закона и инструкция по ее заполнению. При этом не допускается установление требований, влекущих за собой ограничение количества участников такого аукциона или ограничение доступа к участию в таком аукционе.

Как указывалось ранее, из положений аукционной документации усматривается, что участниками аукциона могут быть лишь те лица, которые владеют жилыми помещениями, расположенными в домах, разрешение на ввод в эксплуатацию которых получено не ранее 2017 года.

Однако, исходя из цели процедуры ввода объекта капитального строительства в эксплуатацию, требование о сроке ввода в эксплуатацию дома, в котором расположены жилые помещения (не ранее 2017 года), не является требованием к качеству, функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара или требованием к его безопасности. Такое требование также не является требованием к техническим характеристикам товара, каковым в данном конкретном случае выступают жилые помещения в доме.

Так, технические характеристики, предъявляемые к жилым помещениям в доме, или технические характеристики, предъявляемые к самому жилому дому, представляют собой количественные и качественные показатели свойств строительных конструкций, материалов, элементов сетей инженерно-технического обеспечения и систем инженерно-технического обеспечения, применяемых в жилом помещении или доме, в котором расположено жилое помещение.

Срок ввода дома в эксплуатацию, то есть период, в котором было получено разрешение на ввод объекта в эксплуатацию, исходя из своего значения, не относится к техническим характеристикам жилых помещений в доме или техническим характеристикам самого дома, не устанавливает каких-либо количественных, качественных показателей свойств строительных конструкций, материалов, элементов сетей инженерно-технического обеспечения и систем инженерно-технического обеспечения.

Так, срок ввода дома в эксплуатацию, в силу статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации представляет собой временной промежуток до получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, которое удостоверяет выполнение строительства, реконструкции объекта капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, соответствие построенного, реконструированного объекта капитального строительства градостроительному плану земельного участка, проектной документации. Получение указанного разрешения означает лишь введение объекта капитального строительства в эксплуатацию.

Указанная позиция подтверждается судебными актами по делам №А70-5252/2014, №А75-2046/2020.

Согласно части 1 статьи 17 Закон 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.

Таким образом, требование аукционной документации о сроке ввода объекта в эксплуатацию влечет за собой ограничение количества участников аукциона, поскольку исключает из числа участников аукциона лиц, разрешение на ввод в эксплуатацию жилых домов которых получено в иные периоды времени.

Следовательно, действия Администрации, выразившиеся в установлении в аукционной документации требования к сроку ввода дома в эксплуатацию – не ранее 2017 года, содержат признаки нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Частью 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов, участниками запроса котировок, участниками запроса предложений путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов, запроса котировок, запроса предложений.

В пункте 3 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28.06.2017 указано, что при проведении государственных (муниципальных) закупок допускается включение в один лот технологически и функционально взаимосвязанных между собой товаров, работ и услуг.

Из буквального толкования положений части 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции следует, что в один лот могут быть включены товары, работы, услуги, которые отвечают одновременно двум критериям: и функционально, и технологически связанные между собой.

Основными критериями для определения функциональной и технологической взаимосвязи недвижимого имущества, в отношении которого проводятся указанные аукционы, являются его единое неразрывное целевое использование (то есть закупаемые жилые помещения (квартиры) не могут раздельно использоваться), необходимость их использования как единого комплекса, использование их в едином технологическом (производственном) процессе.

Нарушение запрета, установленного частью 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции, приводит или может привести к необоснованному ограничению возможности участия в торгах большого количества потенциальных продавцов (поставщиков, подрядчиков, исполнителей), соответственно, к необоснованному ограничению числа участников торгов, либо создает условия, возможность для такого ограничения, следовательно, ограничивает конкуренцию, создает угрозу конкуренции при проведении торгов.

Однако из приведенного выше следует, что Администрация г.Сургута при проведении указанного аукциона включила в состав одного лота разные объекты недвижимости, которые не отвечают указанным выше критериям: они не связаны между собой единым неразрывным целевым использованием, имеют разное местоположение, не образуют единый комплекс, квартиры предназначены для использования разными гражданами (семьями).

Кроме того, вследствие необоснованного укрупнения лота увеличивается размер обеспечения заявок и размер обеспечения исполнения контракта.

В аукционной документации указаны начальная (максимальная) цена контракта – 43 003 172,00 рублей, размер обеспечения заявок 430 031,72 рублей, а также размер обеспечения исполнения контракта, который составил 100% от начальной (максимальной) цены контракта – 43 003 172,00 рублей.

В соответствии с пунктом 4 статьи 3 Закона о контрактной системе, участником закупки может являться любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением оффшорных компаний, а также любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

Аналогичные положения содержатся и в аукционной документации.

Однако, учитывая фактический размер обеспечения заявок и размер обеспечения исполнения контракта, не все лица, перечисленные в пункте 4 статьи 3 Закона о контрактной системе, смогут принять участие в данном аукционе в виду своих финансовых возможностей.

Таким образом, в действиях Администрации, выразившихся во включении в один лот функционально и технологически не связанных между собой объектов – жилых помещений (благоустроенных квартир) при проведении аукциона, содержатся признаки нарушения части 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Указанные доводы подтверждаются сложившейся судебной правоприменительной практикой по делам №А51-11823/2018, №А51-11824/2018, №А51-11827/2018, №А75-2046/2020.

На основании изложенного издан приказ Ханты-Мансийского УФАС России от 03.11.2020 №290 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Администрацией города Сургута (Энгельса ул., д. 8, г. Сургут, 628408) частей 1, 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции, руководствуясь частью 13 статьи 44 Закона о защите конкуренции,

ОПРЕДЕЛИЛ:

1. Назначить дело **№086/01/17-1837/2020** к рассмотрению **на «19» января 2021 года в «15» час. «00» мин.** по адресу: г. Ханты-Мансийск, ул. Мира, 27, кабинет 245 (зал заседаний).

2. Привлечь к участию в рассмотрении дела в качестве заявителя: Контрольно-счетную палату города Сургута (Восход ул., д.4, г.Сургут, 628404).

3. Привлечь к участию в рассмотрении дела в качестве ответчика: Администрацию города Сургута (Энгельса ул., д. 8, г. Сургут, 628408).

4. Привлечь к участию в деле в качестве заинтересованного лица: Департамент архитектуры и градостроительства Администрации города Сургута (Восход ул., д.4, г.Сургут, 628404).

5. Привлечь к участию в деле в качестве заинтересованного лица: Общество с ограниченной ответственностью «Управляющая компания «Центр менеджмент» (Западная ул., д.7, офис 1, г.Одинцово, Московская область, 143002).

6. В соответствии со статьей 25 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Администрации города Сургута **представить в срок до «21» декабря 2020 года** следующие документы (информацию):

- копию постановления Администрации города Сургута от 12.12.2013 №8965 «Об утверждении муниципальной программы «Улучшение жилищных условий населения города Сургута на период до 2030 года»;

- сведения о том, проводился ли Администрацией г.Сургута анализ рынка с целью формирования начальной (максимальной) цены контракта при организации и проведении аукционов (извещение №0187300006519002625 от 04.12.2019). Если анализ проводился, предоставить подтверждающие документы (анализ, отчет, запросы коммерческих предложений, коммерческие предложения и т.д. и т. д.). Если анализ не проводился, предоставить письменные объяснения с указанием причин не проведения анализа рынка;

- документы, определяющие Администрацию г.Сургута в качестве уполномоченного органа на проведение аукционов;

- письменные, нормативные объяснения по признакам нарушения частей 1, 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»;

- другие документы в обоснование своей позиции по данному делу.

7. В соответствии со статьей 25 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Департаменту архитектуры и градостроительства Администрации города Сургута **представить в срок до «21» декабря 2020 года** следующие документы (информацию):

- письменные и документально подтвержденные объяснения о том, чем вызвана потребность приобретения жилых помещений с характеристиками, указанными в аукционной документации (количество комнат, площадь жилого помещения). В объяснениях необходимо ссылаться на акты, регламентирующие нормы предоставления жилья на территории г.Сургута.

8. В соответствии со статьей 25 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите

конкуренции» Обществу с ограниченной ответственностью «Управляющая компания «Центр менеджмент» представить в срок до «21» декабря 2020 года следующие документы (информацию):

- сведения в письменном виде о количестве жилых помещений, расположенных в г.Сургуте, принадлежащих Обществу с ограниченной ответственностью «Управляющая компания «Центр менеджмент» в период с 04.12.2017 по 12.12.2019, с указанием характеристик каждого жилого помещения, включающих сведения о количестве комнат и площади, а также указать дату выбытия каждого жилого помещения из собственности общества.

Непредставление или несвоевременное представление сведений (информации) в антимонопольный орган влечет за собой административную ответственность, предусмотренной частью 5 статьи 19.8 КоАП РФ.

Явка лиц, в действиях которых содержатся признаки нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации, и (или) их представителей с надлежаще оформленной доверенностью для участия в рассмотрении дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации обязательна. В случае неявки указанных лиц, дело по признакам нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации будет рассмотрено в их отсутствие.

Копии документов должны быть заверены надлежащим образом, направлены с приложением сопроводительного письма (с указанием перечня прилагаемых документов, количества листов и экземпляров). В случае невозможности представления какого-либо из перечисленных документов, необходимо представить письменные объяснения о причинах его отсутствия.

В целях обеспечения прохода на территорию Ханты-Мансийского УФАС России, а равно допуска к рассмотрению дела, представителям лиц, участвующих в деле, при себе необходимо иметь документ, удостоверяющий личность, документ, подтверждающий полномочия лица на представление интересов органа власти, хозяйствующего субъекта либо физического лица, а также копию настоящего определения (уведомления) по делу.

Для целей принятия дистанционного участия в рассмотрении дела сторонам необходимо перейти по гиперссылке <https://fas1.tconf.rt.ru/c/0219216603>. Инструкция по подключению к сеансу видеоконференцсвязи прилагается.

Сторонам направить на адрес электронной почты Ханты-Мансийского УФАС России to86@fas.gov.ru документы, подтверждающие полномочия лиц, участвующих в рассмотрении дела.

Председатель Комиссии

<<--->>