

Муниципальное казенное учреждение
«Городское хозяйство»

173000, Великий Новгород,

ул. Ильина, д. 35А

Исх. № 27/02 от 11.01.2021

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

О НАЗНАЧЕНИИ ДЕЛА № 053/01/17-8/2021 О НАРУШЕНИИ
АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА К РАССМОТРЕНИЮ

11 января 2021 года

Великий Новгород

Председатель Комиссии Новгородского УФАС России по рассмотрению
дела № 053/01/17-8/2021 о нарушении антимонопольного законодательства

УСТАНОВИЛ:

В результате проверки соблюдения муниципальным казенным учреждением
«Городское хозяйство» (далее – МКУ «Городское хозяйство», 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 2020 году муниципальным заказчиком – МКУ «Городское хозяйство» проводилось осуществление закупки путем проведения открытого аукциона в электронной форме на выполнение работ по благоустройству парка Юности (далее — Объект), извещение № 035030001182000028 было размещено на официальном сайте 28.02.2020, начальная (максимальная) цена контракта составляет: 21 072 271 руб. (Двадцать один миллион семьдесят две тысячи двести семьдесят один) руб. Указанная закупка осуществлялась в соответствии с планом-графиком закупок МКУ «Городское хозяйство» на 2020 год.

Согласно информации от 02.12.2020 исх. № 203, представленной в Управление Контрольно-счетной палатой Великого Новгорода (далее – Счетная палата), при расчете и обосновании начальных (максимальных) цен контрактов (далее – НМЦК) на выполнение работ по благоустройству общественных территорий, в том числе и по благоустройству территории парка Юности, не были исключены суммы затрат на строительный контроль, предусмотренные в сметных расчетах стоимости работ капитального характера, которые в силу норм части 2 статьи 53 Градостроительного кодекса РФ (далее - ГрК РФ) и Положения о проведении строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, утвержденного 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).

Исполнителем контракта от 14.04.2020 № 3ЭА на выполнение работ по благоустройству парка Юности является ООО «Строй-М»

В данном случае, договор на выполнение услуг по строительному контролю заключен между подрядчиком - ООО «Строй-М», выполняющим работы по благоустройству территории парка Юности, и ООО «Лига» (договор № 1 об осуществлении строительного контроля от 25.03.2020).

Указанный договор регулирует отношения по выполнению и оплате услуг по строительному контролю между ООО «Строй-М» в рамках заключенного контракта с заказчиком и сторонней организацией.

На момент заключения контракта (14.04.2020) в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. Федеральных законов от 04.06.2014 N 140-ФЗ, от 28.12.2016 N 500-ФЗ, от 01.05.2019 N 71-ФЗ, далее - Закон № 44-ФЗ,) закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) могла осуществляться заказчиком на сумму, не превышающую трехсот тысяч рублей.

В данном случае стоимость услуг по строительному контролю в соответствии со сметой составила 334 970 руб. (без НДС).

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 вышеуказанному Объекту. 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.

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.

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 победителю 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 одну закупку выполнение работ по благоустройству территории и оказание услуг по строительному контролю за их выполнением, образующих разные товарные рынки и различный круг потенциальных участников, заключение впоследствии подрядчиком муниципального контракта (ООО «Строй-М») договора об осуществлении строительного контроля с ООО «Лига», выбранное без проведения каких-либо конкурентных процедур, привели к негативным для конкуренции последствиям в виде невозможности участия в

рассматриваемой закупке неограниченного круга лиц – участников рынка услуг строительного контроля.

Статьей 17 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) установлены антимонопольные требования к торгам.

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.

Поскольку сметная стоимость услуг по строительному контролю составила более 300 тыс. руб., заказчик в соответствии с требованиями Закона № 44-ФЗ был обязан провести электронный аукцион на указанные услуги с начальной (максимальной) ценой 334 970 руб.

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 № 44-ФЗ и часть 2 статьи 1 Закона о защите конкуренции). 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.

Таким образом, при осуществлении вышеуказанной закупки в действиях МКУ «Городское хозяйство», выразившихся в ограничении конкуренции и непредусмотренном федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничении доступа к участию в торгах, имеются признаки нарушения частей 1, 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

На основании вышеизложенного издан приказ Новгородского УФАС России от 11.01.2021 № 01/2021 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения МКУ «Городское хозяйство» частей 1, 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь частью 13 статьи 44 Закона о защите конкуренции, Председатель комиссии по рассмотрению дела № 053/01/17-8/2021 о нарушении антимонопольного законодательства

ОПРЕДЕЛИЛ:

1. Назначить дело № 053/01/17-8/2021 к рассмотрению **на 25 января 2021 года** на 14 часов 30 минут по адресу: Новгородская область, Великий Новгород, Воскресенский бульвар, д. 3, каб. 217.

2. МКУ «Городское хозяйство» в срок **до 22 января 2021 года** представить письменные мотивированные объяснения по факту, послужившему основанием для возбуждения настоящего дела.

2.1. Надлежащим образом заверенную копию сводной сметы на выполнение работ по благоустройству парка Юности (извещение № 035030001182000028).

2.2. Надлежащим образом заверенную копию муниципального контракта № 3ЭА от 14.04.2020, заключенного с ООО «Строй –М».

В соответствии с частью 1 статьи 43 Закона о защите конкуренции лица, участвующие в деле, имеют право, помимо прочего, представлять доказательства, давать пояснения в письменной форме, приводить свои доводы по вопросам, являющимся предметом рассмотрения дела.

Явка лиц, участвующих в деле или их представителей (с доверенностью на участие в рассмотрении дела) обязательна.

Председатель Комиссии

В.....