

РЕШЕНИЕ
по делу № 1-17-131/00-06-16
о нарушении антимонопольного законодательства

«24» марта 2017 г.

г. Москва

Резолютивная часть решения оглашена «10» марта 2017 года

В полном объеме решение изготовлено «24» марта 2017 года

Комиссия ФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия ФАС России) в составе: <...>, в присутствии на заседании: <...> – советника отдела юридического сопровождения закупок Департамента государственных закупок Министерства обороны Российской Федерации (доверенность от 28.12.2016 № 212/3875), <...> – ведущего консультанта Департамента Минобороны России по обеспечению государственного оборонного заказа (доверенность от 31.01.2017 № 5), <...> – начальника отдела главного автобронетанкового управления Минобороны России, <...> – руководителя группы по корпоративно-правовой работе АО ПО «АШК» (доверенность от 07.12.2016 № 397), <...> – специалиста по работе с государственными органами АО ПО «АШК» (доверенность от 07.12.2016 № 392), <...> – заместителя генерального директора ООО «ИК «Амтел» (доверенность от 02.11.2016 № 90), <...> – директора юридического департамента ООО «Пирелли Тайр Руссия» (доверенность от 06.12.2016 №89), рассмотрев дело № 1-17-131/00-06-16 по признакам нарушения Министерством обороны Российской Федерации (место нахождения: 119160 г. Москва, ул. Знаменка, д. 19) части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), (далее — Дело № 1-17-131/00-06-16),

УСТАНОВИЛА:

Основанием для возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства послужило заявление АО ПО «Алтайский шинный комбинат» от 31.05.2016 № 77487/16 о нарушении Минобороны России Закона о защите конкуренции, выражающемся в ограничении конкуренции между участниками торгов путем включения в состав лота товаров, технологически и функционально не связанных с товарами, поставки которых являются предметом торгов.

30.03.2016 Министерством обороны Российской Федерации был объявлен электронный аукцион на поставку автомобильных шин 12,00 R18 (320 R457), 12,00 R18 (КИ-115 АМ), 14,00-20 (370-508), 425/85 R21 и 18,00-24 для нужд Минобороны России (закупка № 0173100004516000396).

Информация об объекте закупки:



№ п/п	Наименование товара	Код по ОКПД-2	Ед. изм.	Кол-во	Цена за ед. продукции (руб. с НДС)	Стоимость (руб. с НДС)	Соотношение от общей стоимости закупки, %
1	Шины автомобильные 12,00 R18 (320 R457)	22.11.14.199	шт.	100	16315	1631500	2,37%
2	Шины автомобильные 12,00 R18 (КИ-115 АМ)	22.11.14.199	шт.	50	18000	900000	1,31%
3	Шины автомобильные 14,00-20 (370-508)	22.11.14.199	шт.	1000	18000	18000000	26,42%
4	Шины автомобильные 425/85 R21	22.11.14.199	шт.	1614	27800	44869200	65,65%
5	Шины автомобильные 18,00-24	22.11.14.199	шт.	40	73415,64	2936625,6	4,25%
Итого:						68337325,6	100%

По мнению заявителя, АО ПО «Алтайский шинный комбинат», как и некоторые другие отечественные производители шин, не имели возможности принять участие в указанном аукционе ввиду ограничения доступа заинтересованных лиц к участию. Доступ был ограничен путем включения Минобороны России в один общий лот ассортимента шин, обращающихся на рынке с ограниченной конкуренцией (**18,00-24, 12,00 R18 (КИ-115 АМ)**), производство которых осуществляют ЗАО «ВШЗ» и ОАО «КШЗ», входящие в одну группу лиц с ООО «Пирелли Тайр Россия» (письмо Минпромторга России от 26.05.2016 № ЦС-32072/13).

В стоимостном выражении доля указанных шин, производимых предприятиями, входящими в одну группу лиц с ООО «Пирелли Тайр Россия», составляет 5,56% от общей стоимости лота, что является незначительной долей.

В рамках рассмотрения дела № 1-17-131/00-06-16 ФАС России провела анализ состояния конкуренции на рынке автомобильных шин 12,00 R18 (320 R457), 12,00 R18 (КИ-115 АМ), 14,00-20 (370-508), 425/85 R21 и 18,00-24 при проведении торгов для нужд Минобороны России (копия аналитического отчета приложена к материалам дела).

Исходя из изложенных в аналитическом отчете сведений о составе производителей/поставщиков шин указанных типоразмеров, а также невозможности их соответствующей замены согласно требованиям

конструкторской документации, можно сделать вывод, что шины 18,00-24 и 12,00 R18 (КИ-115 АМ), производимые предприятиями, входящими в одну группу лиц с ООО «Пирелли Тайр Россия», обращаются на рынке с ограниченной конкуренцией. Серийные шины 14,00-20 (370-508), 425/85 R21 выпускают три производителя (АО ПО «АШК», ПАО «Омскшина» (группа лиц ОАО «Кордиант»), ОАО «Нижекамскшина») и между ними возможна конкуренция.

Информация о производителях/поставщиках шин указанных типоразмеров приведена в таблице № 1

Таблица № 1

№ п/п	Наименование товара	Производитель/поставщик
1	Шины автомобильные 12,00 R18 (320 R457)	АО ПО «АШК»
		ПАО «Омскшина»/ ОАО «Кордиант»
		ОАО «Нижекамскшина»/ООО ТД «КАМА»
2	Шины автомобильные 14,00-20 (370-508)	АО ПО «АШК»
		ПАО «Омскшина»/ ОАО «Кордиант»
		ОАО «Нижекамскшина»/ООО ТД «КАМА»
3	Шины автомобильные 425/85 R21	АО ПО «АШК»
		ПАО «Омскшина»/ ОАО «Кордиант»
		ОАО «Нижекамскшина»/ООО ТД «КАМА»
4	Шины автомобильные 18,00-24	ЗАО «ВШЗ»/ ООО «Пирелли Тайр Россия»
5	Шины автомобильные 12,00 R18 (КИ-115 АМ)	ОАО «КШЗ»/ООО «Пирелли Тайр Россия»

Таким образом, включив в лот, помимо серийных шин для автомобилей УРАЛ, КАМАЗ и ГАЗ, шины, обращающихся на рынке с ограниченной конкуренцией, производимые предприятиями, входящими в одну группу лиц с ООО «Пирелли Тайр Россия» Минобороны России создало условия для участия в аукционе только тех поставщиков, которые имеют договорные отношения с ООО «Пирелли Тайр Россия». Заключение договоров на поставку шин 12,00 R18 (320 R457), 14,00-20 (370-508), 425/85 R21, указанных в лоте не являлось препятствием для участников торгов, так как данные шины обращаются на конкурентном рынке.

В соответствии с представленной Минобороны России информацией, установлено, что при планировании проведения аукционов Минобороны России, обоснование начальной (максимальной) цены продукции (товаров) осуществляло аудиторское ведомство Министерства обороны Российской Федерации, в соответствии с аукционной документацией согласно положениям Федерального закона 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 Извещению Минобороны России о проведении электронного

аукциона по закупке № 017310000516000396, начальная (максимальная) цена контракта составила 68 337 325,60 рублей.

В соответствии с протоколом от 26.04.2016 № 1996/Г/ЭА/2 подведения итогов электронного аукциона по закупке № 017310000516000396, в аукционе приняло участие два поставщика ООО «Инвестиционная компания «Амтел» и ООО «ИНТЭКС-М».

В результате аукцион выиграло ООО «Инвестиционная компания «Амтел» с ценами поставки шин: 12,00 R18 (320 R457) – 16 315 руб. с НДС; **12,00 R18 (КИ-115 АМ)** – 18 000 руб. с НДС; 14,00-20 (370-508) – 18 000 руб. с НДС; 425/85 R21 – 27 800 руб. с НДС; **18,00-24** – 73 415,64 руб. с НДС.

При этом общая цена контракта, предложенная победителем аукциона ООО «Инвестиционная компания «Амтел», составила 67 312 265,71 рублей, таким образом снижение цены контракта в процентном соотношении к начальной (максимальной) цене контракта составило **1,52%**.

Необходимо отметить, что арбитражные суды при оценке эффективности государственных и муниципальных закупок, в том числе, используют статистические данные, приведенные в докладе Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» «О системе закупок Российской Федерации», подготовленном в 2014 году (далее – Доклад) (Постановление Девятого Арбитражного апелляционного суда г. Москвы № 09АП-47413/2016 по делу № А40-6355/16).

В соответствии с Докладом, одним из показателей, используемым в целях оценки эффективности законодательства, регулирующего закупки для государственных и муниципальных нужд, является размер снижения начальной (максимальной) цены контракта в результате проведения конкурентных процедур.

На основании данных, представленных в Докладе, размер снижения начальной (максимальной) цены контракта по результатам электронного аукциона в среднем составляет **7,98% по государственным закупкам** и 9,67% по муниципальным закупкам.

Таким образом, сравнивая размер усредненного значения снижения начальной (максимальной) цены контракта, представленный в Докладе, с процентом снижения начальной (максимальной) цены контракта на рассматриваемом аукционе по закупке № 017310000516000396, можно прийти к заключению, что данный размер снижения может свидетельствовать о его **неэффективности**.

В соответствии с представленным перечнем проводимых электронных аукционов Минобороны России, Комиссией ФАС России установлено, что 19.09.2016 Минобороны России был проведен электронный аукцион на поставку автомобильных шин типоразмеров 14,00-20 (370-508) в объеме 500 шт. по цене - 18 000 руб., 425/85R21 в объеме 500 шт. по цене - 27 800 руб. для нужд Минобороны России (закупка № 0173100004516001744).

Согласно Извещению Минобороны России о проведении электронного аукциона по закупке № 0173100004516001744, начальная (максимальная) цена контракта составила 22 900 000 рублей.

При этом, необходимо отметить, что в данной закупке отсутствуют шины, обращающиеся на рынке с ограниченной конкуренцией (14,00-20 (370-508), 425/85R21). По остальным позициям лота данный электронный аукцион совпадает с электронным аукционом, рассмотренным ранее (закупка № 017310000516000396).

В соответствии с протоколом от 21.09.2016 № 2532/Г/ЭА/2 подведения итогов электронного аукциона по закупке № 0173100004516001744, в аукционе приняло участие три поставщика ООО «Инвестиционная компания «Амтел», ЗАО «Торговый дом «Бовид» и ООО «Первая Объединенная Шинная Компания».

В результате аукцион также выиграло ООО «Инвестиционная компания «Амтел».

При этом общая цена контракта, предложенная победителем аукциона ООО «Инвестиционная компания «Амтел», составила 16 710 000 рублей, таким образом снижение цены контракта в процентном соотношении к начальной (максимальной) цене контракта составило **37,04%**.

Сравнительная информация о снижении цены контракта от начальной (максимальной) цены по закупке № 017310000516000396 и закупке № 0173100004516001744 приведена в Таблице № 2.

Таблица № 2

№ п/п	Наименование участника	Дата и время подачи заявки	Наименование продукции (шин автомобильных)	Сумма предложения (руб.)	Начальная максимальная цена	% соотношение к начальной макс. цене заявок
Аукцион № 0173100004516000396 25.04.2016 (GMT+3 Москва, Волгоград) АО «Единая электронная площадка»						
1	ООО «ИК «АМТЕЛ»	25.04.2016	Шины 12,00-R 18 (КИ-115 АМ) - 50 шт. нач. макс. цена -18 000 руб.	67 312 265,71	68 337 325,60	1,52
2	ООО «Сервис Логистика»	25.04.2016	Шины 12,00-R 18 (320R457) - 100 шт. нач. макс. цена -16 315 руб. Шины 14,00-20 (370-508) - 1000 шт. нач. макс. цена -18 000 руб. Шины 18,00-24 (370-508) - 40 шт. нач. макс. цена -73 415 руб. Шины 425/85R21 - 1614 шт. нач. макс. цена -27 800 руб.	67 653 952,34		
Аукцион № 0173100004516001744 19.09.2016 (GMT+3 Москва, Волгоград) АО «Единая электронная						

площадка»						
1	ООО «ИК «АМТЕЛ»	19.09.2016	Шины 14,00-20 (370-508) - 500 шт. нач. макс. цена -18 000 руб. Шины 425/85R21 - 500 шт. нач. макс. цена -27 800 руб	16 710 000	22 900 000	37,04
2	ООО «ПОШК»	19.09.2016		16 824 500		
3	ЗАО «Бовид»	19.09.2016		22 785 500		

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в Постановлении от 29.01.2013 № 11604/12 по делу № А40-123181/11-120-1054 указал, в том числе, что задачей законодательства о размещении заказа является не столько обеспечение максимального числа участников, сколько выявление в результате торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать **целям эффективного использования источников финансирования** и потребностям в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе, для реализации федеральных целевых программ).

Сравнительный анализ снижения цены на рассматриваемых электронных аукционах показывает, что проведение аукциона без «монопольной» составляющей (шин, обращающихся на рынке с ограниченной конкуренцией 18,00-24 и 12,00 R18 (КИ-115 АМ) является значительно более эффективным.

Данная аргументация Комиссии ФАС России также изложена в заключении об обстоятельствах дела, направленного письмом от 02.02.2017 № ЦА/5991/17.

Минобороны России на заключение об обстоятельствах дела представило возражения следующего содержания.

1. По мнению Минобороны России, в соответствии с частью 6 статьи 24 Закона о контрактной системе заказчик самостоятельно может выделить лоты при осуществлении закупок.

Вместе с тем, Закон о контрактной системе не регламентирует порядок формирования лотов при осуществлении закупок для нужд государственных заказчиков, последний самостоятельно принимает решение о включении товаров в один лот и при его формировании должен учитывать ограничения, установленные статьей 17 Закона о защите конкуренции.

При этом, исходя из формулировки положений статьи 17 Закона о защите конкуренции, под ограничением конкуренции, для целей применения указанной статьи, понимается ограничение соперничества хозяйствующих субъектов при проведении торгов, в том числе в результате сокращения количества участников.

Таким образом, в состав одного лота допускается включать товары, если они функционально и технологически связаны между собой.

Объединение закупаемых автомобильных шин в одну закупку осуществлялось Минобороны России в соответствии с «ОК 034-2014 (КПЕС 2008) Общероссийским классификатором продукции по видам экономической деятельности, утвержденным Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст, в связи с тем, что такие шины относятся к одной группировке товаров «22.11.14.199. Шины пневматические прочие, не включенные в другие группировки».

Принадлежность товаров, являющихся объектом данной закупки к одному классификационному коду свидетельствует, по мнению Минобороны России, об их функциональной и технологической взаимосвязи.

Кроме того, указание кода Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности с обязательным указанием класса, подкласса, группы, подгруппы, вида, категории и подкатегории при формировании объекта закупки способствует указанию более конкретизированного объекта закупки.

В соответствии с правоприменительной практикой, если товары являются однородными по своему потребительскому назначению, что предполагает их аналогичность и взаимозаменяемость, а также если между товарами существует функциональная связь, обусловленная достижением одной цели, максимального результата, их объединение в один лот допустимо и не влечет ущемления прав и законных интересов участников закупки.

2. По вопросу ограничения конкуренции при осуществлении Минобороны России рассматриваемой закупки в результате сокращения количества потенциальных участников закупки Минобороны России сообщило следующее.

В соответствии с заключением об обстоятельствах дела сокращение количества потенциальных участников выразилось в ограничении доступа к участию в закупке предприятий-изготовителей подлежащих поставке автомобильных шин.

По мнению Минобороны России, объектом данного электронного аукциона является не производство, а поставка шин, следовательно, любой участник закупки может принять в нем участие, предложив к поставке автомобильные шины в соответствии с характеристиками, установленными в конкурсной документации (приложение № 2).

Согласно пункту 4 статьи 3 Закона о контрактной системе участник закупки — любое юридическое лицо, независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

По мнению Минобороны России, требование конкурсной документации

не ограничивают количество возможных участников закупки, поскольку допускается возможность участия в закупке как производителей, так и дилеров/поставщиков.

3. Также Минобороны России отмечает, что начальная (максимальная) цена контракта формировалась заказчиком на основании ценовых предложений потенциальных участников закупки и включает в себя стоимость не только самого товара, но и стоимость транспортных расходов на доставку товара до установленного контрактом места поставки, стоимость тары, упаковки, маркировки, затаривания, погрузочно-разгрузочных работ, НДС, расходов на уплату таможенных пошлин, налогов и других обязательных платежей и сборов, а также иные расходы, связанные с поставкой товара.

В то же время, цена автомобильных шин, заявленная АО ПО «АШК», а также указанная в заключении об обстоятельствах дела, по сути предусматривает только стоимость производства данных видов шин и не включает затраты, связанные с его доставкой грузополучателям.

Кроме того, на участие в данном аукционе было подано две заявки, обе были допущены к участию в аукционе, в результате проведения которого произошло снижение цены контракта от начальной (максимальной) цены контракта.

Вместе с тем, Минобороны России отмечает, что основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения закупки, является не столько обеспечение максимально широкого круга участников закупок, сколько выявление в результате закупки лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере закупок.

По мнению Минобороны России, излишнее дробление лотов ведет к увеличению расходов на организацию закупок, что вступает в противоречие с целями повышения эффективности и результативности осуществления закупок, закрепленных частью 1 статьи 1 Закона о контрактной системе.

Закон о контрактной системе запрещает ограничение количества участников закупки при формировании объекта закупки, но не определяет процент или конкретное числовое значение, необходимое для признания незаконного ограничения количества участников.

Тем самым, Минобороны России считает, что разбивая объект закупки по лотам, заказчик находит разумный и объективно доказываемый баланс между обоснованностью формирования лота в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства и собственными нуждами с учетом целей законодательства о контрактной системе.

Таким образом, изложенные обстоятельства рассматриваемого дела, по мнению Минобороны России, свидетельствуют об отсутствии в данных обстоятельствах признаков ограничения количества участников закупки.

В отношении пункта 1 возражений Минобороны России на заключение об обстоятельствах дела Комиссия ФАС России отмечает следующее.

Включение в состав одного лота товаров функционально и технологически несвязанных между собой не является предметом рассмотрения данного дела.

Проанализировав данные возражения, Комиссия ФАС России отмечает, что доступ к торгам участникам ограничен путем включения Минобороны России в один общий лот ассортимента шин, шины обращающиеся на рынке с ограниченной конкуренцией **(18,00-24, 12,00 R18 (КИ-115 АМ))**, производство которых осуществляют ЗАО «ВШЗ» и ОАО «КШЗ», входящие в одну группу лиц с ООО «Пирелли Тайр Руссия».

Таким образом, указанные шины и иные шины, включенные в лот, обращаются на рынках с разным уровнем конкуренции, тем самым включение Минобороны России в лот «монопольной» составляющей привело к ограничению конкуренции на торгах.

В отношении пункта 2 возражений Минобороны России на заключение об обстоятельствах дела Комиссия ФАС России отмечает следующее.

Требования конкурсной документации не ограничивают участия в закупке предприятий-изготовителей, а ограничивают количество потенциальных участников, путем включения «монопольной» составляющей (шин, обращающихся на рынке с ограниченной конкуренцией 18,00-24 и 12,00 R18 (КИ-115 АМ) и, тем самым ограничивают конкуренцию на указанных торгах.

Вместе с тем, проведенный 19.09.2016 электронный аукцион Минобороны России на поставку автомобильных шин типоразмеров 14,00-20 (370-508) в объеме 500 шт. по цене - 18 000 руб., 425/85R21 в объеме 500 шт. по цене - 27 800 руб. для нужд Минобороны России (закупка № 0173100004516001744) без «монопольной» составляющей не ограничил конкуренцию и оказался более эффективным в целях использования источников финансирования.

В отношении пункта 3 возражений Минобороны России на заключение об обстоятельствах дела Комиссия ФАС России отмечает следующее.

Определение и обоснование начальной (максимальной) цены контракта, предусмотренных частью 1 статьи 22 Закона о контрактной системе, в том числе, методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), а также заявленные АО ПО «АШК» цены поставки шин не являются предметом рассматриваемых обстоятельств дела.

Учитывая изложенное, Комиссия ФАС России, пришла к заключению, что действия Минобороны России, выражающиеся в ограничении конкуренции при проведении электронного аукциона по закупке № 017310000516000396, путем сокращения количества потенциальных участников, привели к нарушению части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного, Комиссия ФАС России, руководствуясь

статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49, статьей 50 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Минобороны России нарушение части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, выразившееся в ограничении конкуренции при проведении электронного аукциона по закупке № 017310000516000396.

Ответственность за данное правонарушение предусмотрена частью 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

2. Предписание Минобороны России о нарушении антимонопольного законодательства не выдавать.

Решение может быть обжаловано в течении трех месяцев со дня его принятия в арбитражном суде.