

РЕШЕНИЕ

**по жалобе <...> на решение Краснодарского УФАС России от 10.05.2018
по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 489/2017**

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «14» сентября 2018 года.

Решение в полном объеме изготовлено «21» сентября 2018 года.

Коллегиальный орган Федеральной антимонопольной службы —
Апелляционная коллегия Федеральной антимонопольной службы
(далее — Апелляционная коллегия) в составе:

председателя Апелляционной коллегии:

<...>;

членов Апелляционной коллегии:

<...>;

<...>,

рассмотрев на заседании Апелляционной коллегии жалобу <...> на
решение Краснодарского УФАС России по делу о нарушении
антимонопольного законодательства № 489/2017, в присутствии
посредством видеоконференц-связи представителя МКУ «Управление
коммунального хозяйства и благоустройства» муниципального
образования город Краснодар по доверенности — <...>, от
Краснодарского УФАС России <...>, в отсутствие надлежащим
образом уведомленного <...> (уведомление о дате, времени и месте
рассмотрения жалобы размещено 26.06.2018 на официальном сайте
ФАС России www.fas.gov.ru в информационно-телекоммуникационной
сети «Интернет»),

УСТАНОВИЛА:

на рассмотрение Апелляционной коллегии в порядке статьи 23
Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите
конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) поступила
жа л о б а <...> (далее также — Заявитель) на решение
Краснодарского УФАС России от 10.05.2018 по делу о нарушении
антимонопольного законодательства № 489/2017 (далее — жалоба) о
прекращении производства по делу № 489/2017, в связи с

отсутствием в действиях МКУ «Управление коммунального хозяйства и благоустройства» муниципального образования город Краснодар нарушения требований части 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Заявитель с вынесенным решением не согласен, считает, что территориальным органом нарушено единообразие в применении антимонопольным органом норм антимонопольного законодательства.

Доводы Заявителя изложены в жалобе, в частности, <...> считает, что неправомерно были объединены в один лот работы в нескольких административно-территориальных единицах. Также, по мнению Заявителя, территориальным органом не произведена оценка количества объединенных в один лот дворовых территорий, их расположение и данные кадастрового учета. Не принята во внимание организационная, социальная и экономическая целесообразность такого объединения (соответствующие последствия).

Апелляционная коллегия рассмотрела жалобу <...> на решение Краснодарского УФАС России от 10.05.2018 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 489/2017 на предмет соблюдения единообразия в применении антимонопольным органом норм антимонопольного законодательства и установила следующее.

В Краснодарское УФАС России поступили заявления <...> на действия МКУ «Управление коммунального хозяйства и благоустройства» муниципального образования город Краснодар при проведении электронных аукционов №№ 0318300119417001107, 0318300119417001106.

По итогам рассмотрения поступивших заявлений приказом от 21.11.2017 № 399 «О возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства» возбуждено дело № 489/2017 по признакам нарушения МКУ «Управление коммунального хозяйства и благоустройства» муниципального образования город Краснодар части 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела № 489/2017 Комиссией Краснодарского УФАС России установлено следующее.

14.08.2017 в Единой информационной системе (далее — ЕИС)

размещены извещения о проведении Аукционов:

«Выполнение работ по благоустройству общественных территорий муниципального образования город Краснодар» (извещение № 0318300119417001107) (далее по тексту — Аукцион № 1);

«Выполнение работ по благоустройству дворовых территорий муниципального образования город Краснодар» (извещение № 0318300119417001106) (далее по тексту — Аукцион № 2).

Заказчиком аукционов являлось МКУ «Управление коммунального хозяйства и благоустройства» муниципального образования город Краснодар.

Комиссией Краснодарского УФАС России было установлено, что предметом закупки по Аукционам являлись работы по комплексному благоустройству дворовых и общественных территорий муниципального образования город Краснодар в рамках федерального приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды муниципального образования город Краснодар на 2017 год».

Комиссией Краснодарского УФАС России установлено, что перечни работ на пяти общественных территориях и на восьми дворовых территориях, вошедшие в указанные закупки, абсолютно идентичны, что позволило заказчику объединить работы в один лот по общественным и по дворовым территориям соответственно.

Из пояснений МКУ «Управление коммунального хозяйства и благоустройства» муниципального образования город Краснодар установлено, что перечень работ, входящих в состав благоустройства территорий регламентирован рядом нормативных документов, таких как пункт 11 постановления Правительства РФ от 10.02.2017 № 169 «Об утверждении правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды» (далее — постановление Правительства № 169), решением городской Думы г. Краснодара от 22.08.2013 № 52 пункт 6 «Об утверждении правил благоустройства территории муниципального образования город Краснодар».

Согласно подпунктам «г» и «д» пункта 11 постановления

Правительства № 169 определен минимальный перечень видов работ по благоустройству дворовых территорий включает ремонт дворовых проездов, обеспечение освещения дворовых территорий, установка скамеек, урн, а также перечень дополнительных видов работ по благоустройству дворовых территорий многоквартирных домов — оборудование детских и (или) спортивных площадок, автомобильных парковок, озеленение территорий, иные виды работ.

Пунктом 4 решения городской Думы города Краснодара от 22.08.2013 № 52 пункт 6 «Об утверждении правил благоустройства территории муниципального образования город Краснодар» определено следующее понятие благоустройства территории: «комплекс мероприятий по инженерной подготовке и обеспечению безопасности, озеленению, устройству покрытий, освещению, размещению малых архитектурных форм и объектов монументального искусства».

Согласно пункту 3.2 «СП 82.13330.2016. Свод правил. Благоустройство территорий. Актуализированная редакция СНиП III-10-75», утвержденных Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 16 декабря 2016 г. № 972/пр, благоустройство территории — комплекс мероприятий по инженерной подготовке к озеленению, устройству покрытий, освещению, размещению малых архитектурных форм и объектов монументального искусства, направленных на улучшение функционального, санитарного, экологического и эстетического состояния участка.

Таким образом, комиссия Краснодарского УФАС России пришла к выводу, что виды работ, объединенные в составе Аукционов, соответствуют вышеуказанному определению, что подтверждает наличие технологической и функциональной связи между ними в рамках исполнения контрактов, заключенным по итогам проведения Аукционов.

Учитывая изложенные обстоятельства, Комиссия Краснодарского УФАС России прекратила рассмотрение дела № 489/2017, в связи с отсутствием в рассматриваемых действиях МКУ «Управление коммунального хозяйства и благоустройства» муниципального образования город Краснодар нарушения требований части 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Изучив жалобу <...> на решение Краснодарского УФАС России от 10.05.2018 по делу о нарушении антимонопольного законодательства

№ 489/2017, Апелляционная коллегия приходит к следующим выводам.

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 части 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции наряду с установленными частями 1 и 2 статьи 17 запретами при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений в случае закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд 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.

Как следует из материалов дела, 14.08.2017 в системе ЕИС были опубликованы извещения о проведении следующих аукционов аукционов:

1. «Выполнение работ по благоустройству общественных территорий муниципального образования город Краснодар» (извещение № 0318300119417001107). Благоустройство общественных территорий муниципального образования город Краснодар включает в себя выполнение работ на следующих территориях:
 1. Благоустройство сквера «Вишняковский»;
 2. Благоустройство бульвара «Дальний»;
 3. Благоустройство территории площади перед кинотеатром «Болгария»;
 4. Благоустройство сквера «Молодежный»;
 5. Благоустройство территории между Первомайским районным судом и Дворцом Бракосочетания «Екатерининский зал».
2. «Выполнение работ по благоустройству дворовых территорий муниципального образования город Краснодар» (извещение № 0318300119417001106). Благоустройство дворовых территорий муниципального образования город Краснодар включает в себя

выполнение работ на следующих территориях:

1. Карасунский внутригородской округ города Краснодара;
2. Карасунский внутригородской округ города Краснодара;
3. Карасунский внутригородской округ города Краснодара;
4. Карасунский внутригородской округ города Краснодара;
5. Западный внутригородской округ города Краснодара;
6. Центральный внутригородской округ города Краснодара;
7. Прикубанский внутригородской округ города Краснодара;
8. Прикубанский внутригородской округ города Краснодара.

По Аукциону № 1 и Аукциону № 2 установлено следующее.

	Аукцион № 1	Аукцион № 2
Временной интервал	14.08.2017-14.09.2017	14.08.2017-14.09.2017
Объект закупки	Выполнение работ по благоустройству общественных территорий муниципального образования город Краснодар	Выполнение работ по благоустройству дворовых территорий муниципального образования город Краснодар
НМЦК	247 037 905,35	531 483 610,49
Обеспечение заявки	12 351 895,27	26 574 180,52
Обеспечение контракта	74 111 371,61	159 445 083,15
Участники	Единственный участник «Новые коммунальные технологии», с которым заключен контракт	Единственный участник «Дорстроймеханизация», с которым заключен контракт
Исполнение контракта	МК расторгнут по соглашению сторон	МК исполнен, исходя из объема фактически выполненных работ

Апелляционной коллегией установлено, что предметом закупки по Аукционам являлись работы по комплексному благоустройству дворовых и общественных территорий муниципального образования город Краснодар в рамках федерального приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды муниципального

образования город Краснодар на 2017 год».

Согласно информации на сайте Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (основная цель приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» — создание условий для системного повышения качества и комфорта городской среды на всей территории Российской Федерации путем реализации ежегодно (в период с 2017 по 2020 годы) комплекса первоочередных мероприятий по формированию современной комфортной городской среды в субъектах Российской Федерации, реализации к 2020 году 400 комплексных проектов по благоустройству и обучения 2000 специалистов.

На заседании Апелляционной коллегии, которое состоялось 14.09.2018, представитель МКУ «Управление коммунального хозяйства и благоустройства» муниципального образования город Краснодар пояснил, что начиная с 2017 года на территории муниципального образования город Краснодар осуществляется комплекс мероприятий по благоустройству дворовых и общественных территорий в рамках программы «Формирование комфортной городской среды муниципального образования город Краснодар».

Апелляционной коллегией установлено, что организатором торгов — МКУ «Управление коммунального хозяйства и благоустройства» муниципального образования город Краснодар были объединены в один лот выполнение работ по благоустройству общественных территорий и дворовых территорий соответственно, расположенных по разным адресам на территории муниципального образования город Краснодар.

Из материалов жалобы, а также из пояснений МКУ «Управление коммунального хозяйства и благоустройства» муниципального образования город Краснодар следует, что объединение в один лот работ на пяти общественных территориях и на восьми дворовых территориях абсолютно идентичны, что и послужило основанием объединения работ в один лот по общественным территориям и в один лот по дворовым территориям.

В решении Краснодарского УФАС России имеются ссылки на нормативно-правовые акты, а именно, постановление Правительства № 169, решение городской Думы г. Краснодара от 22.08.2013 № 52, «СП 82.13330.2016. Свод правил. Благоустройство территорий. Актуализированная редакция СНиП III-10-75», утвержденных Приказом

Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 16 декабря 2016 г. № 972/пр, которыми, по мнению Краснодарского УФАС России и МКУ «Управление коммунального хозяйства и благоустройства» муниципального образования город Краснодар, определено понятие «благоустройство территории».

Вместе с тем, вывод комиссии Краснодарского УФАС России в части, что виды работ, объединенные в состав Аукционов, соответствуют понятию «благоустройство территории», указанных в приведенных нормативно-правовых актах, подтверждает наличие технологической и функциональной связи между ними в рамках исполнения контрактов, заключенных по итогам проведения Аукционов, не может быть принят Апелляционной коллегией ввиду следующего.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 33 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) 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.

Таким образом, заказчик в документации о закупке самостоятельно формирует объект закупки в каждом конкретном случае, руководствуясь положениями Закона о контрактной системе и статьей 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», принимая во внимание удаленность объектов, объем работ и другие факторы, при условии, что объединение работ на нескольких участках в один лот не повлечет за собой ограничение количества участников закупки.

Учитывая изложенное, объединение в один лот товаров, работ, услуг возможно, если такие товары, работы, услуги технологически и функционально взаимосвязаны, а также при условии отсутствия ограничения доступа хозяйствующих субъектов к участию в закупках.

Из материалов дела следует, что Заказчик объединил в один лот

работы, осуществляемые на нескольких территориях, удаленных друг от друга.

Апелляционная коллегия приходит к выводу, что действия МКУ «Управление коммунального хозяйства и благоустройства» муниципального образования город Краснодар по объединению в один лот работ, осуществляемых на нескольких территориях муниципального образования город Краснодар, удаленных друг от друга, привели к установлению значительного размера обеспечения заявки и обеспечения договора, составляющего в общей сложности по Аукциону № 1 более 86 000 000 рублей и по Аукциону № 2 более 185 000 000 рублей, что, в свою очередь, могло привести к непосредственному ограничению круга потенциальных участников торгов по причине отсутствия реальной финансовой возможности внесения обеспечения заявки, а также отсутствия возможности фактического осуществления исполнения объемов работ ввиду необходимости задействования дополнительных трудовых и финансовых ресурсов.

Комиссией Краснодарского УФАС России не был определен круг потенциальных участников, которые могли бы принять участие в рассматриваемых аукционах, при проведении торгов по отдельным лотам.

В ходе рассмотрения жалобы Апелляционной коллегией также установлено, что по Аукциону № 1 муниципальный контракт расторгнут по соглашению сторон, по Аукциону № 2 муниципальный контракт исполнен, исходя из объема фактически выполненных работ.

В 2018 году в рамках в рамках федерального приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды муниципального образования город Краснодар на 2018 год» МКУ «Управление коммунального хозяйства и благоустройства» муниципального образования город Краснодар размещен муниципальный заказ на право заключения муниципального контракта на выполнение работ отдельно:

1. По благоустройству общественной территории «Аллея 80-летия образования Краснодарского края», находящейся на территории муниципального образования город Краснодар (извещение № 0318300119418001023, НМЦК — 162 792 733,03 рубля), участие в указанном аукционе приняли участие три хозяйствующих субъекта: НАО «Дорожно-строительное

- управление №1», ООО «Европа», ООО «Дорстроймеханизация»;
2. По благоустройству дворовых территорий муниципального образования город Краснодар в Карасунском внутригородском округе города Краснодара (извещение № 0318300119418001024, НМЦК — 188 862 814,63 рублей), участие в указанном аукционе приняли два хозяйствующих субъекта: ООО «Европа», ООО «Дорстроймеханизация».

Учитывая изложенные обстоятельства, Апелляционная коллегия приходит к выводу, что на территории муниципального образования город Краснодар имеются и другие хозяйствующие субъекты, которые могли бы принять участие в Аукционах №№ 0318300119417001107, 0318300119417001106 на выполнение работ по благоустройству общественных и дворовых территорий муниципального образования город Краснодар. Вместе с тем, комиссией Краснодарского УФАС России не дана оценка указанным обстоятельствам, в частности, не установлена возможность участия иных хозяйствующих субъектов в указанных торгах.

Согласно пункту 4 статьи 4 Закона о защите конкуренции признаками ограничения конкуренции являются 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, а также иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

Таким образом, Апелляционная коллегия приходит к выводу, что 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.

Ссылка комиссии Краснодарского УФАС России на определение

Верховного суда Российской Федерации от 12.04.2018 № 309-КГ18-2670 в качестве обоснования своей позиции, что объединение в один лот однородных работ, расположенных на территории одного муниципального образования не является нарушением положений антимонопольного законодательства, не может быть принят Апелляционной коллегией ввиду следующего.

В приведенном определении Верховного суда Российской Федерации от 12.04.2018 № 309-КГ18-2670 дается оценка действиям заказчика по объединению в один предмет закупки технологических и функционально не связанных работ по проектированию реконструкции автомобильных дорог, территориально расположенных в различных муниципальных районах Челябинской области, влекущим за собой ограничение количества участников закупки.

Вместе с тем, рассматриваемые комиссией Краснодарского УФАС России и Апелляционной коллегией электронные аукционы имеют иной предмет закупок, отличающийся спецификой выполняемых работ, следовательно, ссылка комиссии Краснодарского УФАС России на указанную судебную практику не может быть применена в рассматриваемом случае.

Таким образом, Апелляционная коллегия приходит к выводу, что комиссией Краснодарского УФАС России не в полном объеме исследованы обстоятельства, имеющие значение для рассмотрения дела № 489/2017, в частности, комиссией Краснодарского УФАС России не проведено надлежащим образом исследование рынка на предмет наличия (отсутствия) потенциальных участников торгов на выполнение работ по благоустройству дворовых и (или) общественных территорий

Согласно части 11 статьи 23 Закона о защите конкуренции основанием для изменения или отмены решения территориального антимонопольного органа является нарушение единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

При указанных обстоятельствах Апелляционная коллегия приходит к выводу, что решение Краснодарского УФАС России от 10.05.2018 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 489/2017 нарушает единообразие применения антимонопольным органом норм антимонопольного законодательства.

Руководствуясь частью 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции,
Апелляционная коллегия

РЕШИЛА:

1. Отменить решение Краснодарского УФАС России от 10.05.2018 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 489/2017.
2. Направить материалы дела № 489/2017 в Краснодарское УФАС России для рассмотрения с учетом позиции Апелляционной коллегии.

Председатель Коллеги:

<...>

Члены Коллегии:

<...>

<...>

Согласно части 15 статьи 23 Закона о защите конкуренции решение коллегиального органа, принятое по результатам пересмотра решения и (или) предписания территориального антимонопольного органа, вступает в силу с момента его размещения на официальном сайте федерального антимонопольного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В соответствии с частью 1.1. статьи 52 Закона о защите конкуренции решение по итогам рассмотрения жалобы на решение и (или) предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение одного месяца с момента вступления в силу решения коллегиального органа федерального антимонопольного органа.