



**ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА
УПРАВЛЕНИЕ
Федеральной антимонопольной службы
по Орловской области**

ул. Салтыкова-Щедрина, 21, г. Орел, ГСП, 302000
тел. (4862) 47-53-57, факс (4862) 76-44-60
e-mail: to57@fas.gov.ru

14.09.2014 № 3849/03

На № _____ от _____

БУЗ Орловской области «Орловский
онкологический диспансер»
303040, г. Орёл, пер. Ипподромный, д. 2
E-mail: 418122ekonom@mail.ru

Общественная организация «Ассоциация
предпринимателей города Орла»
303028, г. Орёл, ул. Полесская, 26А
почтовый адрес: 302038, г. Орёл,
ул. Космонавтов, 1Д

ООО «Хлеб»
302038, г. Орёл, ул. Metallургов, д. 17 Б, пом. 7

Управление государственных закупок
Орловской области
302006, г. Орёл, ул. Московская, 159, 1 этаж

ОАО «Орловский хлебокомбинат»
302040, г. Орёл, ул. Красноармейская, 2

Департамент здравоохранения Орловской области
302021, г. Орел, пл. Ленина, д.1

БУЗ Орловской области «Больница скорой
медицинской помощи им. Н.А. Семашко»
302027, г. Орел, ул. Матвеева, д.9
semashko_asv@orel.ru

БУЗ Орловской области «Хотынецкая
центральная районная больница»
303930, Орловская область, пгт. Хотынец,
ул. Поматилова, д. 26
hotsrb@mail.ru

БУЗ Орловской области «Троснянская
центральная районная больница»
303450 Орловская область, Троснянский район,
с. Тросна, ул. Московская, 14
Crb_trosna@mail.ru

БУЗ Орловской области «Сосковская
центральная районная больница»
303980 Орловская область, Сосковский район,
с. Сосково пер Школьный, 7
soskovcrb54@mail.ru

БУЗ Орловской области «Орловская
областная клиническая больница»
302028, Орловская обл., г.Орел, б-р. Победы, 10
0111_ig@mail.ru

БУЗ Орловской области «Новосильская

центральная районная больница»
303500, Орловская область,
г. Новосиль, ул. Урицкого д.32
novosilcrb@yandex.ru

БУЗ Орловской области «Новодеревеньковская
центральная районная больница»
303620, Орловская область, пгт. Хомутово,
ул. Заводская, д. 57
novdercrb@mail.ru

БУЗ Орловской области «Нарышкинская
центральная районная больница»
303900, Орловская обл, Урицкий р-н,
Нарышкино пгт, М.Горького, 1
narcrb@mail.ru

БУЗ Орловской области «Мценская
центральная районная больница»
303030, Орловская область, г Мценск,
ул. 20 июля, д. 2
mcrb@mce.orel.ru

БУЗ Орловской области «Малоархангельская
центральная районная больница»
303370, Орловская обл, г.Малоархангельск,
ул.Ленина, д.142
79536160359@ya.ru

БУЗ Орловской области «Ливенская
центральная районная больница»;
303850, Орловская область, г. Ливны,
ул. Капитана Филиппова 64-а
lcrb@liv.orel.ru

БУЗ Орловской области «НКМЦ им. З.И. Круглой»
302038, г. Орел, ул. Октябрьская д.4
dokb@dokb-orel.ru

БУЗ Орловской области «Корсаковская
центральная районная больница»
303580 Орловская область, Корсаковский район,
с. Корсаково, ул. Мира, 25
Kors-crb@mail.ru

БУЗ Орловской области «Колпнянская
центральная районная больница»
303410 Орловская область, пгт.Колпна,
ул. Пионерская, 3
muzkolpna@kol.orel.ru

БУЗ Орловской области «Орловский
областной кожно-венерологический диспансер»
302030, Орловская обл., Орловский р-н,
г. Орел, ул. Пушкина, д. 68

ookvd.orel@mail.ru

БУЗ Орловской области «Городская
больница им. С.П. Боткина»
302038, г. Орел, ул. Metallургов, 80
glvbot@orel.ru

БУЗ Орловской области «Знаменская
центральная районная больница»
303100, Орловская область, Знаменский район,
с. Знаменское, пер. Больничный, д.2
dei_gratia@mail.ru

БУЗ Орловской области «Верховская
центральная районная больница»
303720, Орловская обл., пгт. Верховье, ул. Королева, 22
Verh_bolnica@bk.ru

БУЗ Орловской области «Залегощенская
центральная районная больница»
303560 Орловская область, пгт. Залегощь,
ул. М. Горького, д.12
zalcrb@yandex.ru

БУЗ Орловской области «Должанская
центральная районная больница»
303760, Орловская область, пгт Долгое,
ул. Полевая, д. 1А
gdolzhanka@mail.ru

БУЗ Орловской области «Глазуновская
центральная районная больница»
303340, Орловская область, пгт. Глазуновка,
ул. Советская, 23
crb-glaz@mail.ru

БУЗ Орловской области «Болховская
центральная районная больница»
303140, Орловская область, г. Болхов,
ул. Тургенева, д. 167
bolhov_crb@mail.ru

БУЗ Орловской области «Плещеевская
центральная районная больница»
302531, Орловская обл, Орловский р-н,
Плещеево с, пер.Больничный, 6
plcrb@yandex.ru

БУЗ Орловской области «Кромская
центральная районная больница»
303200 п. Кромы, ул. 30 лет Победы, д. 52а
kromy_crh@mail.ru

БУЗ Орловской области «Орловский
наркологический диспансер»

302001, Орловская область, г. Орел,
ул. Карачевская, 42 «А»
oguz_ond@mail.ru

БУЗ Орловской области «Родильный дом»
302001, г Орёл, ул 2-я Посадская, д 19
gorroddom@mail.ru

БУЗ Орловской области «Шаблыкинская
центральная районная больница»
303260, Орловская область, пгт. Шаблыкино,
пер. Больничный, 2
shabcrb72@mail.ru

РЕШЕНИЕ
по делу №479-16/03 АЗ

14.09.2017

г. Орёл

Резолютивная часть решения оглашена 04.09.2017.

В полном объеме решение изготовлено 14.09.2017.

Комиссия Орловского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председателя Комиссии: Солдатенковой И.В., заместителя руководителя - начальника отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти,

Членов Комиссии: Бочкова С.А., главного государственного инспектора отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти, Галстян А.С., ведущего специалиста-эксперта отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти (далее - Комиссия),

в присутствии представителей:

ответчика по делу – БУЗ Орловской области «Орловский онкологический диспансер» (далее также – Ответчик по делу, Организатор) Чепрунова Р.Ю.; лица, располагающего сведениями - Управление государственных закупок Орловской области – Фомичевой Е.П.;

в отсутствие представителей: заявителей ООО «Хлеб» (далее также Заявитель-1), Общественная организация «Ассоциация предпринимателей города Орла» (далее также – Заявитель-2); заинтересованных лиц ОАО «Орловский хлебокомбинат» (далее – Общество), Департамент здравоохранения Орловской области (далее – Департамент), БУЗ Орловской области «Больница скорой медицинской помощи им. Н.А. Семашко» (далее также – Заказчик-1); БУЗ Орловской области «Хотынецкая центральная районная больница» (далее также – Заказчик-2); БУЗ Орловской области «Троснянская центральная районная больница» (далее также – Заказчик-3); БУЗ Орловской области «Сосковская центральная районная больница» (далее также – Заказчик-4); БУЗ Орловской области «Орловская областная клиническая больница» (далее также – Заказчик-5); БУЗ Орловской области «Новосильская центральная районная больница» (далее также – Заказчик-6); БУЗ Орловской области «Новодеревеньковская центральная районная больница» (далее также – Заказчик-7); БУЗ Орловской области «Нарышкинская центральная районная больница» (далее также – Заказчик-8); БУЗ Орловской области «Мценская центральная районная больница» (далее также – Заказчик-9); БУЗ Орловской области «Малоархангельская центральная районная больница» (далее также – Заказчик-10); БУЗ Орловской области «Ливенская центральная районная больница» (далее также – Заказчик-11); БУЗ Орловской

области «НКМЦ им. З.И. Круглой» (далее также – Заказчик-12); БУЗ Орловской области «Корсаковская центральная районная больница» (далее также – Заказчик-13); БУЗ Орловской области «Колпнянская центральная районная больница» (далее также – Заказчик-14); БУЗ Орловской области «Орловский областной кожно-венерологический диспансер» (далее также – Заказчик-15); БУЗ Орловской области «Городская больница им. С.П. Боткина» (далее также – Заказчик-16); БУЗ Орловской области «Знаменская центральная районная больница» (далее также – Заказчик-17); БУЗ Орловской области «Верховская центральная районная больница» (далее также – Заказчик-18); БУЗ Орловской области «Залегощенская центральная районная больница» (далее также – Заказчик-19); БУЗ Орловской области «Должанская центральная районная больница» (далее также – Заказчик-20); БУЗ Орловской области «Глазуновская центральная районная больница» (далее также – Заказчик-21); БУЗ Орловской области «Болховская центральная районная больница» (далее также – Заказчик-22); БУЗ Орловской области «Плещеевская центральная районная больница» (далее также – Заказчик-23); БУЗ Орловской области «Кромская центральная районная больница» (далее также – Заказчик-24); БУЗ Орловской области «Орловский наркологический диспансер»; (далее также – Заказчик-25) БУЗ Орловской области «Родильный дом» (далее также – Заказчик-26); БУЗ Орловской области «Шаблыкинская центральная районная больница» (далее также – Заказчик-27) (далее вместе – Заказчики), уведомленных надлежащим образом,

рассмотрев дело №479-16/03АЗ, возбужденное по признакам нарушения БУЗ Орловской области «Орловский онкологический диспансер» (303040, г. Орёл, пер. Ипподромный, д. 2) части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции»),

УСТАНОВИЛА:

По результатам рассмотрения жалобы Заявителя-1 (дело № 445-16/03 ТЖ) 24.11.2016 было принято решение, в соответствии с которым в действиях Ответчика по делу были выявлены признаки нарушения части 1 статьи 17 Закона «О защите конкуренции».

07.12.2016 в Управление Федеральной антимонопольной службы по Орловской области (далее – Орловское УФАС России, Управление) поступило обращение Заявителя-2, в котором, аналогично упомянутой жалобе, указывалось на невозможность участия представителями малого и среднего бизнеса в совместных закупках, проводимых Организатором, в частности, при проведении совместного аукциона № 0154200002716002277 на поставку хлеба и батона (далее – Совместный аукцион).

В результате рассмотрения упомянутых заявлений были установлены признаки нарушения БУЗ Орловской области «Орловский онкологический диспансер» части 1 статьи 17 Закона «О защите конкуренции».

На основании изложенного, был издан приказ Управления от 14.12.2016 № 163 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Ответчиком по делу части 1 статьи 17 Закона «О защите конкуренции» (далее также - дело).

Рассмотрение дела откладывалось, в рассмотрении дела объявлялся перерыв, у лиц, участвующих в рассмотрении дела, запрашивались дополнительные документы и сведения, к участию в деле привлекались заинтересованные лица.

Комиссия, рассмотрев документы, имеющиеся в материалах дела, заслушав пояснения лиц участвующих в деле, неоднократно обеспечив возможность защиты прав и законных интересов Ответчику по делу, пришла к выводу о наличии в рассматриваемых действиях Организатора торгов нарушения части 1 статьи 17 Закона «О защите конкуренции».

27.04.2017 Комиссией Управления было вынесено заключение об обстоятельствах дела №479-16/03 АЗ.

07.06.2017, рассмотрев ходатайства Ответчика по делу, Комиссией были привлечены к участию в деле в качестве заинтересованных лиц – Департамент и Заказчики 1-27, в их адреса были направлены соответствующие запросы и получены ответы.

Частью 1 статьи 48.1 Закона «О защите конкуренции» установлено, что перед окончанием рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства при установлении в действиях (бездействии) ответчика по делу нарушения антимонопольного законодательства комиссия принимает заключение об обстоятельствах дела.

В соответствии с частью 3 статьи 48.1 Закона «О защите конкуренции», в случае принятия заключения об обстоятельствах дела, дело о нарушении антимонопольного законодательства подлежит отложению.

На этом основании дело подлежало отложению, в целях составления и направления, лицам, участвующим в рассмотрении дела, заключения об обстоятельствах дела. Заключение об обстоятельствах дела было направлено лицам, участвующим в деле и получено ими. 28.08.2017 Комиссией был объявлен перерыв до 16.00 часов 04.09.2017.

В Управление 24.08.2017 (вх. № 4976) от Ответчика по делу поступили пояснения по обстоятельствам, изложенным в заключении об обстоятельствах дела от 09.08.2017 по делу №479-16/03 АЗ о нарушении антимонопольного законодательства (далее-Пояснения). В Пояснениях Организатор Совместного аукциона указал, что с позицией Комиссии не согласен, мотивируя тем, что выводы Комиссии не основаны на нормах права и противоречат правоприменительной практике, например, судебным актам по делам №№ А14-3079/2015, А68-13440/2014, и полагает необходимым применить часть 7 статьи 48.1 Закона «О защите конкуренции», то есть, прекратить рассмотрение дела.

28.08.2017 в Управление поступили пояснения по обстоятельствам, изложенным в заключении об обстоятельствах дела от 09.08.2017 по делу №479-16/03 АЗ о нарушении антимонопольного законодательства (вх №№5016-5023) от Заказчика-1, Заказчика-2, Заказчика-5, Заказчика -7, Заказчика-8, Заказчика-9, Заказчика -11, заказчика-12, Заказчика-14, Заказчика-15, Заказчика-16, Заказчика-18, Заказчика-21, Заказчика-26, Заказчика-27, в которых выражена позиция, аналогичная позиции Организатора Совместного аукциона (Ответчика по делу).

В соответствии с частью 5.1 статьи 45 Закона «О защите конкуренции» анализ состояния конкуренции проведен в объеме, необходимом для принятия решения по делу № 479-16/03 АЗ.

Анализ состояния конкуренции осуществлен в соответствии с пунктом 10.9 Порядка, утвержденного Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» (далее-Порядок). В качестве исходной информации использованы материалы, полученные в ходе рассмотрения дела, сведения единой информационной системы www.zakupki.gov.ru.

Анализ состояния конкуренции:

- временной интервал исследования 2016 - 2017 годы;
- предметом торгов является право на заключение контрактов (договоров) на поставку хлеба и батона на 2017 год;
- в Совместном аукционе приняло участие одно предприятие, признанное соответствующим документации о Совместном аукционе: ОАО «Орловский хлебокомбинат», с которым заключены гражданско-правовые договоры Заказчиками.

В связи с вышеизложенными обстоятельствами, Комиссия, заслушав пояснения представителей лиц участвующих в рассмотрении дела, изучив документы и сведения, имеющиеся в материалах дела, пришла к следующим выводам:

1. В настоящее время применение и порядок проведения совместных закупок регулируется нормами 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) и Постановления Правительства Российской

Федерации от 28.11.2013 № 1088 «Об утверждении Правил проведения совместных конкурсов и аукционов» (далее – Правила).

Так, согласно части 1 статьи 25 Закона при осуществлении двумя и более заказчиками закупок одних и тех же товаров, работ, услуг такие заказчики вправе проводить совместные конкурсы или аукционы; права, обязанности и ответственность заказчиков при проведении совместных конкурсов или аукционов определяются соглашением сторон, заключенным в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и Законом; контракт с победителем либо победителями совместных конкурса или аукциона заключается каждым заказчиком.

Пунктом 2 Правил также установлено, что при осуществлении двумя и более заказчиками закупок одних и тех же товаров, работ, услуг такие заказчики вправе проводить совместные конкурсы или аукционы.

Согласно пункту 3 Правил для организации и проведения совместного конкурса или аукциона заказчики, уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, соответствующие полномочия которых определены в соответствии со статьей 26 Закона, заключают между собой соглашение о проведении совместного конкурса или аукциона (далее - соглашение) до утверждения конкурсной документации или документации об аукционе (далее - документация); при этом уполномоченный орган, уполномоченное учреждение, на которые возложены полномочия только на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), могут выступать стороной соглашения только в качестве организатора совместного конкурса или аукциона; соглашение содержит информацию, указанную в части 2 статьи 25 Закона.

Ответчиком по делу и Заказчиками 17.10.2016 было заключено Соглашение о проведении совместного аукциона бюджетными учреждениями здравоохранения Орловской области (далее - Соглашение), согласно которому организатором Совместного аукциона является Бюджетное учреждение здравоохранения Орловской области «Орловский онкологический диспансер».

В пункте 1 «Заказчики» Раздела II документации Совместного аукциона также указано, что Организатор совместных закупок: Бюджетное учреждение здравоохранения Орловской области «Орловский онкологический диспансер». Документация Совместного аукциона утверждена 28 заказчиками, в том числе Организатором торгов, а также Управлением государственных закупок Орловской области, являющимся уполномоченным органом, определенном в соответствии с Законом и постановлением Правительства Орловской области от 31.12.2013 № 481 «О взаимодействии заказчиков, осуществляющих закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Орловской области и муниципальных нужд, с органом исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области, уполномоченным на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных нужд Орловской области, муниципальных нужд». Управление государственных закупок Орловской области, привлеченное к участию (далее - Уполномоченный орган) в деле в качестве лица, располагающего сведениями, пояснило, что в октябре 2016 - январе 2017 происходило активное проведение совместных закупок на продукты питания (хлеб, молочные продукты, мясо, бакалея, крупы, и прочее) учреждениями Орловской области, что является новшеством, как для Уполномоченного органа, так и для учреждений Орловской области; в целом, при проведении совместных закупок конкуренция обеспечивалась, за исключением закупки хлеба.

В соответствии с пунктом 6 Правил, в целях проведения совместного конкурса или аукциона организатор:

а) осуществляет утверждение состава комиссии по осуществлению закупок, в которую включаются представители сторон соглашения пропорционально объему закупок, осуществляемых каждым заказчиком, в общем объеме закупок, если иное не предусмотрено соглашением;

б) разрабатывает и размещает в единой информационной системе в сфере закупок извещение об осуществлении закупки, разрабатывает и направляет приглашение принять участие в закрытом конкурсе или аукционе, а также разрабатывает и утверждает документацию, подготовленные в соответствии с Законом. Начальная (максимальная) цена, указываемая в таких извещении, приглашении и документации по каждому лоту, определяется как сумма начальных (максимальных) цен контрактов каждого заказчика, при этом обоснование такой цены содержит обоснование начальных (максимальных) цен контрактов каждого заказчика;

в) предоставляет документацию заинтересованным лицам;

г) предоставляет разъяснения положений документации;

д) при необходимости вносит изменения в извещение об осуществлении закупки и (или) документацию;

е) осуществляет размещение в единой информационной системе в сфере закупок информации и документов, размещение которых предусмотрено Федеральным законом при определении поставщика (подрядчика, исполнителя);

ж) направляет копии протоколов, составленных в ходе проведения совместного конкурса или аукциона, каждой стороне соглашения не позднее дня, следующего за днем подписания указанных протоколов, а также в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в установленных Законом случаях;

з) осуществляет иные полномочия, переданные ему соглашением.

Сторонами Соглашения определены права и обязанности сторон.

Согласно пункту 2.2.1 Соглашения Стороны обязаны направить Организатору совместного аукциона обоснование начальной (максимальной) цены контракта, описание объекта закупки, предложения по включению в состав комиссии по осуществлению закупки своих представителей, а также иные сведения, необходимые для формирования документации о закупке.

В силу пункта 4.2. Соглашения Стороны в течение 3 (трех) рабочих дней со дня подписания настоящего соглашения представляют Организатору совместных торгов список кандидатов для включения в состав комиссии; при этом, в число таких кандидатов должны входить преимущественного лица, прошедшие профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок, а также лица, обладающие специальными знаниями, относящимися к объекту закупки.

Пунктом 3.1 Соглашения Стороны договорились передать часть своих полномочий по организации проведению совместного аукциона Стороне 1 как Организатору совместного аукциона.

К полномочиям Организатора торгов в соответствии с Соглашением относится следующее:

- направление Уполномоченному органу предложений по включению в состав комиссии представителей заказчиков – сторон Соглашения;

- взаимодействие с Уполномоченным органом в ходе размещения извещения, информации и документов, размещение которых предусмотрено Законом при определении поставщика;

- участие в разработке документации (в течение 3-х дней со дня заключения Соглашения разработка технического задания (описание объекта закупки), обоснование начальной максимальной цены, проекта гражданско-правового договора и направление их на согласование сторонам Соглашения), подготовленной в соответствии с Законом;

- предоставление разъяснения положений документации;

- при необходимости, внесение изменений в извещение об осуществлении закупки;

- устранение разногласий по содержанию и составу документации о Совместном аукционе, а при необходимости, путем создания комиссии по урегулированию разногласий, председателем которой является представитель Организатора торгов.

Срок действия Соглашения определен пунктом 8, по которому Соглашение действует с момента его подписания до заключения каждым государственным заказчиком гражданско-правового договора с победителем закупки.

Ответчик по делу полагает, что наряду с ним в качестве ответчиков по делу должны выступить все 27 заказчиков, подписавших соглашение (позиция 1 Пояснений).

При размещении закупок организатор совместных торгов наделен правом самостоятельного выделения лотов, однако, подобное объединение не должно входить в противоречие с общими принципами Закона, а также нарушать требования статьи 17 Закона «О защите конкуренции».

Кроме того, из устных пояснений представителя Заказчиков следует, что формирование начальной (максимальной) цены контрактов (договоров) Заказчики не осуществляли, они руководствовались уже сформированной начальной (максимальной) ценой контрактов (договоров). Данный довод подтверждается приложением к Соглашению №1 от 17.10.2016, в котором изложены технические характеристики закупаемого товара и приведено формирование начальных (максимальных) цен контрактов по каждому Заказчику, при чем, в основе формирования таких цен у всех двадцати восьми лечебных учреждений Орловской области – сторон Соглашения, указаны одинаковые входящие письма №01-05/636 от 10.10.2016, №01-05/637 от 10.10.2016 и реестровые номера контрактов 2027405201816000280 от 27.09.2016 и 362200600616000012 от 05.09.2016. Следовательно, Заказчики самостоятельно не принимали участие в формировании начальной максимальной цены контрактов.

Таким образом, надлежащим Ответчиком по делу является БУЗ ОО «Орловский онкологический диспансер» - Организатор Совместного аукциона, в обязанности которого входили действия, в том числе, по разработке и размещению извещения, внесению изменений в извещение, по разработке и утверждению документации Совместного аукциона в части формирования описания объекта закупки, условий поставки закупаемого товара, а также формировании начальной максимальной цены контрактов.

Организатор Совместного аукциона, который по утверждению Департамента (вх. №538 от 02.02.2017) определен исходя из принципа профессионализма и штатной укомплектованности контрактной службы, мог заблаговременно предполагать, что организация проведения им совместной закупки для двадцати восьми заказчиков может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, следовательно, ответственность за последствия проведения Совместного аукциона лежит на Организаторе Совместного аукциона.

2. 11.07.2016 Департаментом здравоохранения Орловской области был издан приказ №696 «Об организации совместных торгов бюджетными учреждениями здравоохранения Орловской области» (далее также – Приказ №696).

Пунктом 1 Приказа №696 определены в качестве организаторов совместных торгов среди бюджетных учреждений здравоохранения Орловской области учреждения, в том числе, Бюджетное учреждение здравоохранения Орловской области «Орловский онкологический диспансер».

Из письменных пояснений Организатора торгов (исх. № 01-04/2297а от 21.12.2016) следует, что из 54 лечебно-профилактических учреждений Орловской области 40 осуществляют закупку хлеба; в совместной закупке приняли участие только 28 лечебных учреждений, то есть для субъектов малого предпринимательства осталось как минимум 12 учреждений, проводящих закупку хлеба самостоятельно.

Из устных пояснений Ответчика по делу следует, что проводились совещания с участием лечебно-оздоровительных учреждений Орловской области, подведомственных Департаменту здравоохранения Орловской области по вопросу участия в совместных торгах на поставку хлебобулочных изделий на 2017, после чего, по результатам таких

совещаний и подтверждений о согласии на участие в проведении Совместного аукциона, было подписано Соглашение.

09.08.2017 представитель Заказчиков пояснил, что формирование начальной максимальной цены гражданско-правовых договоров осуществлялось не самими Заказчиками; участие в формировании описания объекта закупки принимали Заказчики; организатор Совместного аукциона был избран Заказчиками.

Организатором торгов неоднократно, в том числе, в Пояснениях (позиции 2, 4) сообщалось о том, что Департамент никакого участия в понуждении Заказчиков к участию в проведении Совместного аукциона не принимал; Приказ №696 является документом рекомендательного характера, а подписание Соглашения – есть свободная воля каждого Заказчика и Организатора Совместного аукциона.

В материалах дела содержится письмо Департамента (исх.№2105-л) от 27.09.2016, адресованное главным врачам бюджетных учреждений здравоохранения Орловской области, с приглашением принять участие в совместных закупках, проводимых по поручению Губернатора Орловской области, на основании Приказа №696 и в соответствии со статьей 25 Закона. Данным письмом обозначено, что организатором совместных закупок выступает Ответчик по делу – «Предметы совместных закупок: «1. Закупка хлеба, батона на 2017 год». В содержании письма (исх.№2105-л от 27.09.2016) Департамента указано на то, что к нему прилагается форма заявки для участия в совместных закупках в октябре 2015, проект гражданско-правового договора, с условиями исполнения принятых обязательств по поставке хлеба, батона на 2017 год, а также, проект соглашения, заключаемого между участниками каждой совместной процедуры. Также в упомянутом письме указано: «немотивированный отказ от участия в совместных закупках, а равно игнорирование настоящего приглашения будет считаться неисполнением поручения Губернатора Орловской области и может повлечь за собой дисциплинарную ответственность руководителя учреждения».

Согласно письму (исх.№2105-л от 27.09.2016) Департамента, закупки, проводимые для удовлетворения потребности 2017 года должны преимущественно осуществляться путем совместных торгов.

В качестве приложений к письму (исх.№2105-л от 27.09.2016) Департаментом представлено:

- обращение к главному врачу БУЗ Орловской области «Орловский онкологический диспансер» с указанием наименования товара (хлеба ржано-пшеничного и батона пшеничного йодированного), его технических характеристик, единиц измерения и количеством (для заполнения);

- проект гражданско-правового договора на закупку хлеба, батона на 2017 год;
- типовое соглашение о проведении совместного конкурса (аукциона) бюджетными учреждениями здравоохранения Орловской области.

В материалах дела содержится письмо Департамента в лице Управления обеспечения подведомственных учреждений (исх.№ 2354-л) от 17.10.2016, адресованное главным врачам бюджетных учреждений здравоохранения Орловской области, в котором содержится просьба осуществить внесение информации/корректировку в план-график не позднее 19.10.2016 на проведение совместной закупки «Закупка хлеба, батона на 2017 год» по образцу, содержащему следующую информацию:

- «1. Наименование закупки – Закупка хлеба, батона на 2017 год;
2. 10.71.11.110 - Хлеб и хлебобулочные изделия недлительного хранения;
3. Количество поставляемого товара - в соответствии с заявленной потребностью (общая потребность с обоснованием цены приведена в приложении к настоящему письму);
4. Код вида расходов - 244;
5. Способ закупки - электронный аукцион, совместные торги;
6. Срок размещения - октябрь 2016 г.;

7. Срок исполнения отдельных этапов - Поставка осуществляется в течение 1-2-3-4 кварталов 2017 г, ежедневно, включая выходные и праздничные дни в период времени с 08-00 до 09-00 часов в соответствии с поданной заявкой Заказчика;

8. Цена закупки - в соответствии с заявленной потребностью (общая потребность с обоснованием цены приведена в приложении к настоящему письму);

9. Срок исполнения договора - декабрь 2017 г.;

10. Обеспечение исполнения -5% от цены договора;

11. Обеспечение заявки на участие в аукционе - 1 % от цены договора;

12. Организатор совместных торгов - Управление государственных закупок Орловской области (код заказчика по СПЗ 431542000027);

13. Спецификация закупки - должна быть заполнена в соответствии с заявленной потребностью (общая потребность с обоснованием цены приведена в приложении к настоящему письму)».

Также, письмо Департамента (исх.№ 2354-л от 17.10.2016) содержит пункт 14, согласно которому необходимо предоставить информацию о номере позиции в плане-графике и дате её включения в план-график, контактные данные лиц, являющихся контрактными управляющими заказчика, полные банковские реквизиты заказчика на e-mail: softorgood@mail.ru с указанием контактных данных Организатора Совместного аукциона.

20.10.2016 (исх. № 2404) Департамент обращается к руководителям всех Заказчиков, подавших заявки на проведение совместных закупок, в том числе, по закупке хлеба, батона на 2017 год для изыскания времени и осуществления подписания Соглашения с указанием места подписания Соглашения и документации по совместным закупкам, в том числе, Совместному аукциону; даты подписания указанных документов: не позднее 27.10.2016.

Управлением в адрес Департамента был направлен запрос (ис.№3063/03 от 24.07.2017) о том, какими актами руководствовался Департамент, взаимодействуя с подведомственными ему учреждениями; что послужило основанием дачи указаний на проведение Совместного аукциона и что послужило основанием выбора БУЗ ОО «Орловский онкологический диспансер» в качестве организатора Совместного аукциона.

В полученном Управлением письме вх. № 4579 от 04.08.2017 Департамента (исх. № 62-01-21/2058 от 03.08.2017) сообщается, что при взаимодействии с Заказчиками Департамент руководствовался Законом и Правилами; указаний на проведение Совместного аукциона не давал, а только рекомендовал и содействовал в его проведении; БУЗ ОО «Орловский онкологический диспансер» выступил организатором по собственной инициативе в связи с наличием опыта в проведении совместных закупок.

24.07.2017 и 25.07.2017 в адрес Заказчиков и Ответчика по делу Управлением был направлен запрос о следующем:

- на каком этапе находится исполнение гражданско-правового договора, заключенного по результатам Совместного аукциона;

- нарушались ли ОАО «Орловский хлебокомбинат» условия упомянутого гражданско-правового договора, если да, то какие именно и когда;

- применялись ли санкции в рамках вышеуказанного гражданско-правового договора (с приложением копий подтверждающих документов);

- в случае отсутствия приказа Департамента здравоохранения Орловской области № 696 от 11.07.2016, была ли для Вашего лечебного учреждения необходимость в проведении Совместного аукциона.

От Заказчиков 02.08.2017 (вх. №№ 4497-4523), и Ответчика по делу 07.08.2017 (вх. №4607) поступили соответствующие ответы, в том числе, о том, что гражданско-правовой договор, заключенный по итогам Совместного аукциона, исполняется без нарушений и без применения санкций.

На вопрос «в случае отсутствия приказа Департамента здравоохранения Орловской области № 696 от 11.07.2016, была ли для Вашего лечебного учреждения необходимость в проведении Совместного аукциона» получены следующие пояснения:

- от Заказчика-4, Заказчика-11, Заказчика -18, Заказчика - 26, Заказчика-27 о том, что учреждение не осведомлено о Приказе №696. Вместе с тем, от Заказчика -18 поступили ответы (вх. №№ 4449/эп от 31.07.2017, 4539 от 03.08.2017) о том, что необходимости участия в Совместном аукционе в случае отсутствия Приказа №696 не имелось; от Заказчика -11 поступил ответ (вх. № 4489/эп от 02.08.2017) о том, что учреждение приняло участие в Совместном аукционе, проводимом во исполнение поручения Губернатора Орловской области, Приказа №696 и в соответствии с Законом;

- от Заказчика -1, Заказчика -5, Заказчика -9, Заказчика-12, Заказчиков 14-17, Заказчика-19, Заказчика-20, Заказчика-23 о том, что, по мнению учреждения, Приказ №696 не носит императивный характер. Вместе с тем, от Заказчика-5 поступил ответ (вх. №4446 от 31.07.2017) о том, что «в письмах Департамента здравоохранения Орловской области о совместных торгах указано, что немотивированный отказ от участия в совместных закупках, а равно игнорирование настоящего приглашения будет считаться неисполнением поручения Губернатора Орловской области, Приказа Департамента здравоохранения Орловской области №696 от 11 июля 2016 г. и может повлечь за собой административную ответственность руководителя учреждения»; от Заказчика-23 поступил ответ (вх. № 4581/эп от 04.08.2017 и №4684 от 09.08.2017) о том, что в случае отсутствия Приказа №696 аукцион по закупке хлеба проводился бы самостоятельно;

- от Заказчика -2, Заказчика -3, Заказчика-6, Заказчика-7, Заказчика-8, Заказчика-10, Заказчика-13, Заказчика-21, Заказчика-22, Заказчика-24, Заказчика-25 о том, что в случае отсутствия Приказа №696 учреждения всё равно были заинтересованы в проведении Совместного аукциона. Вместе с тем, Заказчик-8 (вх. № 4343/эп от 27.07.2017 и №4420 от 31.07.2017) сообщил о том, что «при отсутствии приказа Департамента здравоохранения Орловской области № 696 от 11.07.2016 потребность в проведении совместного аукциона на закупку хлеба и батона у учреждения была обусловлена необходимостью исполнения поручения Губернатора Орловской области об осуществлении закупок, проводимых для удовлетворения потребности 2017 года, преимущественно путем совместных торгов и возможностью применения мер дисциплинарной ответственности к руководителю учреждения за неисполнение данного поручения Губернатора Орловской области в соответствии с письмом-приглашением Управления обеспечения подведомственных учреждений Департамента здравоохранения Орловской области на принятие участие в совместных закупках №2105-л от 27.09.2016 года» с приложением указанного письма; Заказчик -22 (вх. №4572 от 04.08.2017) сообщил, что на основании Приказа №696 ему было рекомендовано участие в совместных закупках, что им и было сделано.

Таким образом, проведение Совместного аукциона, выбор Организатора совместного аукциона и заключение Соглашения осуществлялось, в том числе, по инициативе Департамента во исполнение поручения Губернатора Орловской области.

3. Извещение № 0154200002716002277 о проведении Совместного аукциона опубликовано в единой информационной системе zakupki.gov.ru 31.10.2016.

07.11.2016 в единой информационной системе zakupki.gov.ru опубликованы изменения в извещение о проведении Совместного аукциона.

Совместный аукцион на поставку хлеба, батона, на 2017 год проводился одновременно для 28 бюджетных учреждений здравоохранения Орловской области, расположенных в различных районах (населенных пунктах) Орловской области, а именно:

- БУЗ Орловской области «Орловский онкологический диспансер» (302040, г. Орёл, пер. Ипподромный, д.2),

- БУЗ Орловской области ««Больница скорой медицинской помощи им. Н.А. Семашко» (302027, г. Орел, ул. Матвеева, д.9),

- БУЗ Орловской области «Хотынецкая центральная районная больница» (303930, Орловская область, пгт. Хотынец, ул. Поматилова, д. 26),
- БУЗ Орловской области «Троснянская центральная районная больница» (303450 Орловская область, Троснянский район, с. Тросна, ул. Московская, 14),
- БУЗ Орловской области «Сосковская центральная районная больница» (303980 Орловская область, Сосковский район, с. Сосково пер Школьный, 7),
- БУЗ Орловской области «Орловская областная клиническая больница» (302028, Орловская обл., г.Орел, б-р. Победы, 10),
- БУЗ Орловской области «Новосильская центральная районная больница» (303500, Орловская область, г. Новосиль, ул. Урицкого д.32),
- БУЗ Орловской области «Новодеревеньковская центральная районная больница» (303620, Орловская область, пгт. Хомутово, ул. Заводская, д. 57),
- БУЗ Орловской области «Нарышкинская центральная районная больница» (303900, Орловская обл, Урицкий р-н, Нарышкино пгт, М.Горького, 1),
- БУЗ Орловской области «Мценская центральная районная больница» (303030, Орловская область, г Мценск, ул 20 июля, д 2),
- БУЗ Орловской области «Малоархангельская центральная районная больница» (Орловская обл, г.Малоархангельск, ул.Ленина, д.142, 303370),
- БУЗ Орловской области «Ливенская центральная районная больница» (303850, Орловская область, г. Ливны ул. Капитана Филиппова 64-а),
- БУЗ Орловской области «НКМЦ им. З.И. Круглой» (302038, г. Орел, ул. Октябрьская д.4),
- БУЗ Орловской области «Корсаковская центральная районная больница» (303580 Орловская область, Корсаковский район, с. Корсаково, ул. Мира, 25),
- БУЗ Орловской области «Колпнянская центральная районная больница» (303410 Орловская область, пгт.Колпна, ул. Пионерская,3),
- БУЗ Орловской области «Орловский областной кожно-венерологический диспансер» (Орловская обл., Орловский р-н, г. Орел, ул. Пушкина, д. 68),
- БУЗ Орловской области «Городская больница им. С.П. Боткина» (302038, г. Орел, ул. Metallургов, 80),
- БУЗ Орловской области «Знаменская центральная районная больница» (303100, Орловская область, знаменский район, с. Знаменское, пер. Больничный, д.2),
- БУЗ Орловской области «Верховская центральная районная больница» (303720, Орловская обл., пгт. Верховье, ул. Королева, 22),
- БУЗ Орловской области «Залегощенская центральная районная больница» (303560 Орловская область, пгт. Залегощь, ул. М. Горького, д.12),
- БУЗ Орловской области «Должанская центральная районная больница» (303760, Орловская область, пгт Долгое, ул. Полевая, д. 1А),
- БУЗ Орловской области «Глазуновская центральная районная больница» (Орловская область, пгт. Глазуновка, ул. Советская, 23),
- БУЗ Орловской области «Болховская центральная районная больница» (303140, Орловская область, г. Болхов, ул. Тургенева, д. 167),
- БУЗ Орловской области «Плещеевская центральная районная больница» (302531, Орловская обл, Орловский р-н, Плещеево с, пер.Больничный, 6),
- БУЗ Орловской области «Кромская центральная районная больница» (303200 п. Кромы, ул. 30 лет Победы, д. 52а),
- БУЗ Орловской области «Орловский наркологический диспансер» (Орловская область, г. Орел, ул. Карачевская, 42 «А»),
- БУЗ Орловской области «Родильный дом» (302001, г Орёл, ул 2-я Посадская, д 19),
- БУЗ Орловской области «Шаблыкинская центральная районная больница» (303260, Орловская область, пгт. Шаблыкино, пер. Больничный, 2).

Начальная максимальная цена контракта составляет 25 680 700,92 руб.

В соответствии с пунктом 7 статьи 42 Закона, в извещении и документации Совместного аукциона установлено требование о предоставлении обеспечения заявок на участие в процедуре закупки.

В соответствии со статьей 96 Закона, в извещении Совместного аукциона установлено требование предоставления обеспечения исполнения контракта в размере 5 % от начальной максимальной цены контракта.

В данном случае размеры обеспечения заявки и обеспечения исполнения гражданско-правовых договоров представляют собой небольшие суммы, но общая сумма обеспечения исполнения 28 контрактов (гражданско-правовых договоров) составляет 1 284 035,05 рублей, что делает невозможным исполнение условий аукциона и контрактов для многих хозяйствующих субъектов, поскольку это требует существенных финансовых затрат, извлекаемых из оборота хозяйствующих субъектов на длительный срок, что может затруднить хозяйственную деятельность организаций. Таким образом, данные действия могут быть осуществимы только крупными организациями (предприятиями), не смотря на то, что рынок поставки хлеба и хлебобулочных изделий конкурентен.

В соответствии с частью 13 статьи 34 Закона о контрактной системе, в контракт включается обязательное условие о порядке и сроках оплаты товара, работы или услуги, о порядке и сроках осуществления заказчиком приемки поставленного товара, выполненной работы (ее результатов) или оказанной услуги в части соответствия их количества, комплектности, объема требованиям, установленным контрактом, а также о порядке и сроках оформления результатов такой приемки.

Согласно пунктам 1.1, 1.4 Раздела «VI. Проект контракта (гражданско-правового договора)» предметом контракта (договора) является поставка товара – хлеба, батона на 2017 год.

В Разделе «VI. Проект контракта (гражданско-правового договора)» документации Совместного аукциона установлено, что поставка осуществляется с даты заключения договора по 31 декабря 2017 года, ежедневно, в праздничные и выходные дни по требованию Заказчика, в период времени с 07-00 до 09-00 часов в соответствии с поданной заявкой Заказчика. Кроме того, Заказчик вправе устанавливать требования к размеру партии товара и времени её поставки в соответствии с приложением к договору. Указанные условия должны исполняться по заключенным гражданско-правовым договорам одновременно с 28 лечебно-оздоровительными учреждениями Орловской области.

Принять участие в закупке с данным предметом контракта (договора) может не только сам производитель закупаемого товара, но и поставщик, не являющийся производителем хлеба.

В Совместном аукционе приняло участие одно предприятие: ОАО «Орловский хлебокомбинат».

На основании Протокола рассмотрения единственной заявки на участие в электронном аукционе от 25.11.2016 №0154200002716002277-1 Совместный аукцион признан несостоявшимся.

Впоследствии, на основании обращений Заказчиков, Общество снизило цену контракта с 25 680 700, 92 рублей до 19 253 888,00 рублей.

Согласно письма (исх. № 605 от 21.12.2016) ОАО «Орловский хлебокомбинат» его среднесуточная выработка составляет более 60 тонн, имеется свой автопарк, насчитывающий 60 специализированных автомобилей, 120 водителей, работающих посменно, что позволяет доставлять продукцию ежедневно в назначенное время.

Таким образом, Заказчики, расположены в удаленных друг от друга населенных пунктах Орловской области, что существенно осложняет исполнение контрактов (договоров) для хозяйствующих субъектов, поскольку исполнить данные требования возможно лишь при наличии значительного количества автомобилей, соответствующих

требованиям перевозки хлебобулочных изделий для осуществления доставки в пределах всей Орловской области. Некоторые потенциальные участники Совместного аукциона, (например Заявители) не имели такой возможности: одновременной доставки хлеба в разные точки Орловской области.

Ответчик по делу сообщал, что указанные условия Совместного аукциона не носят персонализированный характер и распространяют свое действие на всех без исключения возможных участников торгов. Принять участие в совместных закупках с начальной (максимальной) ценой контракта превышающей 20 млн. рублей могли любые потенциальные участники, в том числе субъекты малого предпринимательства, готовые исполнить контракты (договоры) на условиях, предусмотренных извещением и документацией, что разрешено Законом.

Комиссия считает, что ограничение конкуренции произошло не только для субъектов малого и среднего предпринимательства, а для широкого круга хозяйствующих субъектов, так как в Совместном аукционе принял участие единственный участник – ОАО «Орловский хлебокомбинат».

При этом, Организатор Совместного аукциона полагает, что существенное укрупнение и усложнение лота не нарушает положений Закона «О защите конкуренции», поскольку обусловлено потребностью заказчиков в получении хлебобулочной продукции в районах города и области, в которых они расположены, а также, потребностью в устранении ценового дисбаланса на одну и ту же продукцию, в защите от рыночного произвола удаленных от города учреждений и в обеспечении равных условий поставки для всех заказчиков; условие о ритме поставки обусловлено сроками годности хлебобулочной продукции; указывает на право выставления предмета торгов единым лотом, при условии, что товары технологически и функционально связаны между собой; приводит судебную практику по делам №№ А14-3079/2015, А68-13440/2014 (позиция 3 Пояснений).

Комиссия полагает, что приведенная судебная практика не может быть принята во внимание, поскольку приведенные примеры не соотносятся по аналогии с рассматриваемыми обстоятельствами по делу, кроме того, существует противоположная судебная практика, например, постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 28.10.2016 по делу № А05-15590/2015.

Однако, укрупнение лота не должно приводить к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. Например, при проведении совместного аукциона по закупке масла на 2017 год (извещение № 0154200002716002614) в аукционе приняло участие три поставщика; при проведении совместного аукциона по закупке овощей (извещение № 0154200002716002660) в аукционе приняли участие семь поставщиков; при проведении совместного аукциона по закупке молочной продукции (молоко, кефир) на 2017 год (извещение № 0154200002716002609) в аукционе приняли участие три участника. Приведенные примеры совместных закупок содержат условия поставки продуктов питания отличные от условий поставки при совместной закупке хлеба, батона. Следовательно, условия поставки имеют существенное значение для потенциальных поставщиков при исполнении условий контрактов, формирование которых может привести к недопущению конкуренции.

Таким образом, формирование требований к исполнению контрактов (гражданско-правовых договоров) в части установления сроков, времени и 28 мест поставки товара Орловской области, отдаленных друг от друга, привело к возможности принятия участия в торгах только одного хозяйствующего субъекта, обладающего значительными производственными и материальными ресурсами, и установленные антиконкурентные условия исполнения контрактов (гражданско-правовых договоров), явились препятствием для участия в Совместном аукционе хозяйствующих субъектов, что привело к недопущению, устранению конкуренции.

4. Согласно пункту 3 статьи 3 Закона закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее-закупка) - это совокупность действий, осуществляемых в установленном Законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта. В случае, если в соответствии с Законом не предусмотрено размещение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта.

В силу статьи 6 Закона 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.

Согласно части 1 статьи 8 «Принцип обеспечения конкуренции» Закона 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 части 2 статьи 8 Закона конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг.

В соответствии с частью 1 статьи 12 Закона, государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы, казенные учреждения, иные юридические лица в случаях, установленных Законом, при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Осуществляя закупку, заказчики обязаны руководствоваться статьей 1 Закона, согласно которой Закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся, в том числе, планирования закупок товаров, работ, услуг; определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением, государственным, муниципальным унитарными предприятиями, за исключением федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации, либо иным юридическим лицом в соответствии с частями 1, 2.1, 4 и 5 статьи 15 Закона; особенностей исполнения контрактов.

Следовательно, и при проведении Совместной закупки Организатором торгов должно быть достигнуто создание равных условий для обеспечения конкуренции,

повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

В силу подпункта «а» пункта 1 части 1 статьи 95 Закона изменение существенных условий контракта при его исполнении не допускается, за исключением их изменения по соглашению сторон в следующих случаях:

1) если возможность изменения условий контракта была предусмотрена документацией о закупке и контрактом, а в случае осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) контрактом:

а) при снижении цены контракта без изменения предусмотренных контрактом количества товара, объема работы или услуги, качества поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги и иных условий контракта.

В материалах дела содержатся письма Департамента, представленные Департаментом и Ответчиком по делу: письмо от 29.11.2016 исх. № 2854-л, в котором главным врачам бюджетных учреждений здравоохранения Орловской области сообщается о том, что в Совместном аукционе подал заявку единственный участник и рекомендуется обратиться к ОАО «Орловский хлебокомбинат» с просьбой о снижении цены договора до его заключения; и письмо от 29.11.2016 исх. № 2857-л, в котором «настоятельно» рекомендуется «срочно обратиться к ОАО «Орловский хлебокомбинат» с просьбой о снижении цены за единицу продукции до заключения гражданско-правового договора до следующих значений:

Хлеб ржано-пшеничный -18,00 руб. за кг.

Батон пшеничный йодированный – 27 руб. за кг.» с указанием на уровень цен, определенный закупкой аналогичной продукции в 2016 году. Письмо Департамента от 29.11.2016 исх. № 2857-л содержит приложение образца обращения к ОАО «Орловский хлебокомбинат» о снижении цены.

В письме (исх. № 605 от 21.12.2016) ОАО «Орловский хлебокомбинат» указано: «по многочисленным просьбам больниц, являющихся участниками совместного аукциона, нашим предприятием было рассмотрено и принято положительное решение о снижении первоначальной стоимости закупки с 25680700 руб. 92 коп. до 19253888 руб. (на 25%), что позволит сэкономить 6426812 руб. бюджетных средств в 2017 году».

Организатор торгов обратился к ОАО «Орловский хлебокомбинат» с указанной рекомендацией, после чего, гражданско-правовые договоры были заключены в декабре 2016 года 27 Заказчиками, а также Организатором торгов с ОАО «Орловский хлебокомбинат» с учетом предоставленной скидки.

Согласно письму Департамента (исх. № 2890-л) от 02.12.2016 главным врачам бюджетных учреждений здравоохранения Орловской области сообщается, что «в результате проведения переговоров, ОАО «Орловский хлебокомбинат» согласился предоставить скидку на хлебобулочные изделия по итогам электронного аукциона всем Заказчикам в следующем виде:

Хлеб ржано-пшеничный – 26,38 за кг.

Батон пшеничный йодированный-54,77 за кг.» и тем учреждениям, которые не заключили гражданско-правовые договоры необходимо внести изменения в проект контракта в части уменьшения цены или заключить соответствующее дополнительное соглашение о снижении цены.

Следовательно, Департамент, который не являлся стороной заключаемых по результатам Совместного аукциона гражданско-правовых договоров, принимал участие в определении цены данных гражданско-правовых договоров. При этом, Ответчик по делу данный вывод Комиссии не поддерживает, о чем указывает в позиции 4 Пояснений.

Таким образом, объединение в один лот потребностей 28 лечебных учреждений Орловской области привело к укрупнению предмета Совместного аукциона, в результате чего был ограничен круг лиц, имеющих возможность принять участие в закупке, в связи с

чем Организатором Совместного аукциона при проведении несостоявшихся торгов не было достигнуто снижение начальной (максимальной) цены контрактов (гражданско-правовых договоров) и соответственно, не были достигнуты цели эффективности использования бюджетных средств.

5. В адреса поставщиков хлеба учреждениям здравоохранения Орловской области Управлением были направлены запросы, в результате анализа ответов на которые установлено, что в 2016 году каждый Заказчик Совместного аукциона самостоятельно определял поставщика хлеба в соответствии с действующим законодательством – либо путем заключения прямого контракта (договора) в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 94 Закона, либо путем проведения торгов.

Из поступивших сведений от Организатора Совместного аукциона, Заказчиков 1-3, Заказчика-5, Заказчика-8, Заказчика-9, Заказчиков 11-17, Заказчика-19, Заказчика-20, Заказчика-22, Заказчика-23, Заказчиков 25-27 следует:

№ Заказчика	Наименование учреждения здравоохранения Орловской области	Стоимость контракта на поставку хлеба, батона в 2016 году (рублей)	Стоимость контракта на поставку хлеба, батона в 2017 году без учета скидки, предоставленной ОАО «Орловский хлебокомбинат», равная начальной максимальной цене контракта	Стоимость контракта на поставку хлеба, батона в 2017 году (рублей) с учетом скидки, предоставленной ОАО «Орловский хлебокомбинат»
1	БУЗ Орловской области «Больница скорой медицинской помощи им. Н.А. Семашко»	1 273 013,00	3 085 350,00	2 302 600,00
2	БУЗ Орловской области «Хотынецкая центральная районная больница»	108 262,58	180 512,50	133 998,00
3	БУЗ Орловской области «Троснянская центральная районная больница»	66 825,68	94 689,00	70 397,00
5	БУЗ Орловской области «Орловская областная клиническая больница»	2 707 929,88	5 833 342,40	4 363 850,40
8	БУЗ Орловской области «Нарышкинская центральная районная	178 247,40	277 330,00	205 714,00

	больница»			
9	БУЗ Орловской области «Мценская центральная районная больница»	1 348 584,62	1 559 849,50	1 174 313,50
11	БУЗ Орловской области «Ливенская центральная районная больница»;	1 019 632,26	2 067 165,00	1 550 543,00
12	БУЗ Орловской области «НКМЦ им. З.И. Круглой»	959 677,00	3 557 233,00	2 710 913,00
13	БУЗ Орловской области «Корсаковская центральная районная больница»	47 134,00	62 006,16	45 768,60
14	БУЗ Орловской области «Колпнянская центральная районная больница»	110 270,96	384 790,00	284 025,00
16	БУЗ Орловской области «Городская больница им. С.П. Боткина»	709 397,27	2 776 034,00	2 100 504,00
17	БУЗ Орловской области «Знаменская центральная районная больница»	41 924,09	59 367,60	43 821,00
19	БУЗ Орловской области «Залегощенская центральная районная больница»	247 676,00	247 365,00	182 582,00
20	БУЗ Орловской области «Должанская центральная районная больница»	210 448,00	160 653,00	119 087,00
22	БУЗ Орловской области «Болховская центральная районная больница»	179 542,00	296 838,00	219 105,00
23	БУЗ Орловской области «Плещеевская центральная районная больница»	301 415,98	413 814,16	305 448,60
25	БУЗ Орловской области «Орловский наркологический диспансер»	307 000,00	802 562,00	592 395,00

26	БУЗ Орловской области «Родильный дом»	257 731,92	714 942,00	536 796,00
27	БУЗ Орловской области «Шаблыкинская центральная районная больница»	99 395,60	131 928,00	97 380,00
	БУЗ Орловской области «Орловский онкологический диспансер»	535 813,68	1 200 084,00	899 963,00
Итого:		10 709 921,92		17 939 204,10

То есть, стоимость поставки хлеба, батона за 2016 по сравнению со стоимостью поставки хлеба, батона за 2017 год в совокупности по 19 Заказчикам и Организатору Совместного аукциона увеличилась более, чем на 13 000 000,00 рублей.

С учетом размера скидки по 19 указанным Заказчикам и Ответчику по делу, предоставленной ОАО «Орловский хлебокомбинат» разница стоимости хлеба и батона на 2017 год по отношению к 2016 году составила значение, которое превышает более чем 7 000 000,00 рублей.

При этом, из примера 19 указанных выше Заказчиков и Ответчика по делу прослеживается, что начальная максимальная цена контракта Совместного аукциона в 2017 году по сравнению с 2016 годом по поставке хлеба, батона возросла более, чем в два раза.

Таким образом, Комиссия критически относится к доводам Ответчика по делу о достижении эффективности расходования бюджетных средств путем проведения Совместного аукциона.

Ответчик по делу полагает, что комиссией было произведено сравнение цен товаров, не являющихся идентичными (позиция 5 Пояснений).

Однако, например, следующие Заказчики осуществляли закупку идентичной хлебобулочной продукции на 2016 и 2017 годы, Заказчик – 2, Заказчик-11, Заказчик- 12, Заказчик-16, Заказчик-20, Заказчик-23, Заказчик-26; при этом на сумму 4 475 360,62 рублей в 2016 году и на сумму 6 531 099,10 рублей в 2017 году (с учетом скидки).

6. В 2016 году поставщиками хлеба для Заказчиков Совместного аукциона, являлись 12 хозяйствующих субъектов (большинство которых можно отнести к числу малого и среднего бизнеса), расположенных в различных населенных пунктах Орловской области, а именно: ЗАО «Железнодорожный хлебозавод», ОАО «Орловский хлебокомбинат», ИП Баранов Александр Васильевич, ООО «Болховский хлеб», ООО «Залегощенский хлебозавод», ООО «Ливны-Хлеб», ООО «Мценский хлебокомбинат», ООО «Натали-Торг», ООО Хлебокомбинат «Юность», ООО «Сельский», Шаблыкинское районное потребительское общество, ООО «Возрождение».

Комиссией в адрес 11 потенциальных поставщиков Заказчиков, ЗАО «Железнодорожный хлебозавод», ИП Баранов Александр Васильевич, ООО «Болховский хлеб», ООО «Залегощенский хлебозавод», ООО «Ливны-Хлеб», ООО «Мценский хлебокомбинат», ООО «Натали-Торг», ООО Хлебокомбинат «Юность», ООО «Сельский», Шаблыкинское районное потребительское общество, ООО «Возрождение», были направлены запросы о возможности исполнения ими гражданско-правовых договоров Совместного аукциона и перед ними были поставлены два вопроса, сформулированные на основании условий проведения Совместного аукциона (в том числе исполнения контрактов). Вопросы приведены в указанной ниже таблице.

Из сведений и информации, представленных поставщиками следует, что у большинства из 11 потенциальных поставщиков хлеба имелись препятствия к участию в Совместном аукционе, так как потенциальные поставщики не имеют возможности осуществлять одновременно поставку хлеба и батона в 28 учреждений здравоохранения Орловской области; ежедневно, с 07:00 часов до 09:00.

Анализ полученных сведений приведен в таблице:

Условия поставки товара: хлеба и батона	Являлись препятствием (да)
Отсутствие необходимых производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых и других ресурсов;	для 4 из 11 потенциальных поставщиков
Оформление обеспечения исполнения контрактов (договоров) на общую сумму 1 284 035,05 руб руб.;	для 4 из 11 потенциальных поставщиков
Осуществление поставки товара: хлеба и батона, в 28 бюджетных учреждений здравоохранения, указанных в Совместном аукционе, расположенных в границах Орловской области;	для 10 из 11 потенциальных поставщиков
Осуществление поставки товара ежедневно, с 07:00 часов до 09:00 часов каждому из упомянутых заказчиков;	для 9 из 11 потенциальных поставщиков
Осуществление поставки товара в объеме: хлеб ржано-пшеничный - 197348,00 кг., батон пшеничный йодированный - 256488,00 кг.	для 2 из 11 потенциальных поставщиков

АО «Свежий хлеб», являющийся правопреемником ЗАО «Железнодорожный хлебозавод» сообщил, что у него не было препятствий к участию в Совместном аукционе, и что он имеет возможность осуществлять поставку хлеба, батона на всех вышеперечисленных условиях.

Однако, ЗАО «Железнодорожный хлебозавод» (его преемник) не принял участие в Совместном аукционе - не подал заявку, тем самым не выразил согласие с условиями документации Совместного аукциона.

Согласно полученным сведениям от остальных 10 потенциальных поставщиков, поставку хлеба указанные поставщики могли осуществлять с учетом их места нахождения и приближенных к ним населенных пунктов.

То есть, участие в Совместном аукционе участников только одного участника – ОАО «Орловский хлебокомбинат» и создание невозможности участия для вышеуказанных 11 потенциальных поставщиков, а также Заявителя-1 не позволило Организатору осуществить принцип обеспечения конкуренции, предусмотренный статьей 8 Закона.

Установление вышеуказанных условий проведения подобных Совместному аукциону закупок (география и время поставок) может также повлечь за собой негативные последствия в том случае, если победитель совместного аукциона уклонится от заключения контракта, и в результате, не достигнув желаемого результата проведения процедуры совместных торгов, не сможет обеспечить потребности учреждений, тем самым не сможет объективно реализовать принцип обеспечения конкуренции и принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок, установленный статьей 12 Закона.

Следовательно, в случае разделения крупного лота (Совместного аукциона) на несколько лотов (совместных аукционов или аукционов), количество участников аукциона может увеличиться. Кроме того, объединение в один лот поставки хлеба, охватывающий практически всю территорию Орловской области, с установлением

ежедневной поставки хлеба 28 лечебно-оздоровительным учреждениям с 07.00 до 09.00 лишило потенциальных поставщиков хлебобулочной продукции возможности заключения гражданско-правовых договоров с Заказчиками.

7. Согласно части 4 статьи 4 Закона «О защите конкуренции», товарный рынок - сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров (далее - определенный товар), в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами.

Согласно части 7 статьи 4 Закона «О защите конкуренции», конкуренция - соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Целями осуществления закупок путем проведения торгов является обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации при осуществлении закупок, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, обеспечения гласности и прозрачности закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в закупках.

Частью 1 статьи 17 Закона «О защите конкуренции» предусмотрено, что при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции. Перечень запретов, установленных в части 1 статьи 17 Закона «О защите конкуренции», не является исчерпывающим. При этом, право Заказчиков, установленное статьёй 25 Закона проводить совместные торги, не должно входить в противоречие с Законом «О защите конкуренции» в части обеспечения единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защиты конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Возможность проведения совместных закупок предусмотрена статьей 25 Закона, при этом, укрупнение лота и проведение совместных закупок – понятие и действия не тождественные.

То есть, проведение закупок, в том числе Совместного аукциона, должно соответствовать всем принципам контрактной системы в сфере закупок и установленным нормам антимонопольного законодательства и не способствовать отказу хозяйствующих субъектов от участия в торгах, в том числе, по причине недостаточности трудовых или финансовых ресурсов, невозможности обеспечения поставки товара в различных лечебно-оздоровительных учреждениях, расположенных на территории нескольких районов Орловской области.

На основании вышеизложенного установлено, что действия Организатора Совместного аукциона по объединению в один лот потребностей 28 лечебно-оздоровительных учреждений Орловской области на определенных условиях (место поставки (приемки) хлеба, времени и периодичности поставки хлеба) фактически привели к недопущению конкуренции – отсутствию соперничества хозяйствующих субъектов на конкурентном товарном рынке, которые могли бы принять участие в отдельных торгах проводимых каждым из 28 учреждений здравоохранения Орловской области (или в случае их объединения в более мелкие совместные закупки). Так, вместо 12 хозяйствующих

субъектов, ранее поставляющих хлеб и батон для 28 учреждений здравоохранения Орловской области, поставщиком стал единственный хозяйствующий субъект – ОАО «Орловский хлебокомбинат». При этом, Организатор Совместного аукциона не исключает возможность разделения закупок на лоты в дальнейшем при проведении аналогичных аукционов.

На основании вышеизложенного, Комиссия приходит к выводу о наличии в рассматриваемых действиях БУЗ Орловской области «Орловский онкологический диспансер» нарушения части 1 статьи 17 Закона «О защите конкуренции».

8. В силу части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Рассматриваемые в настоящем деле действия Департамента по содействию в осуществлении функций по подготовке и проведению Совместного аукциона могут иметь признаки нарушения статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

Поскольку предметом рассмотрения настоящего дела является нарушение Ответчиком по делу статьи 17 Закона «О защите конкуренции», Комиссия считает возможным передать материалы дела должностному лицу Управления для рассмотрения вопроса о наличии/отсутствии в действиях Департамента признаков нарушения статьи 15 Закона «О защите конкуренции» в установленном порядке.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции Комиссия,

РЕШИЛА:

1. Факт нарушения БУЗ Орловской области «Орловский онкологический диспансер» части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, признать.

2. Выдать БУЗ Орловской области «Орловский онкологический диспансер» обязательное для исполнения предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

3. Передать материалы дела № 479-16/03 АЗ должностному лицу Управления для рассмотрения вопроса о наличии/отсутствии в действиях Департамента здравоохранения Орловской области признаков нарушения статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

Председатель Комиссии:



И.В. Солдатенкова

Члены Комиссии:

С.А. Бочков

А.С. Галстян