РЕШЕНИЕ

по делу № 024/01/17-3688/2022

о нарушении антимонопольного законодательства

16 февраля 2023 года г. Красноярск

олютивная часть решения оглашена по окончании рассмотрения дела 16.02.2023.

олном объеме решение изготовлено 22.02.2022.

Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председатель Комиссии заместитель руководителя управления – начальник аналитического отдела; члены Комиссии –, заместитель начальника отдела естественных монополий; ., главный государственный инспектор правового отдела (далее – Комиссия Красноярского УФАС России), рассмотрев дело № 024/01/17-3688/2022, возбужденное в отношении Краевого государственного бюджетного учреждения «Канское лесничество» (ИНН 2450005683, место нахождения: 663610, Красноярский край, Канский район, г. Канск, ул. Лысогорская, д.18А, далее – КГБУ «Канское лесничество», Учреждение), по признакам нарушения, предусмотренного частями 1, 5 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон №135-ФЗ), выразившимся в установлении в Положении о закупке товаров, работ, услуг для нужд КГБУ «Канское лесничество», утвержденном Приказом Министерства лесного хозяйства Красноярского края от 30.09.2022 № 103 (далее – Положение о закупках), подпункта 1 пункта 6.1, позволяющего Учреждению удовлетворить потребность в товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика в размере годового объема закупок, который не должен превышать восемьдесят процентов суммы расходов на закупки товаров, работ, услуг, в том числе, для оплаты договоров, заключенных до начала текущего финансового года и подлежащих оплате в текущем финансовом году, что противоречит принципам, установленным частью 1 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ), имеет результатом необоснованное ограничение конкуренции при проведении закупок, а также нарушает права потенциальных хозяйствующих субъектов на участие в закупках, организуемых в целях удовлетворения нужд КГБУ «Канское лесничество»,

при участии в рассмотрении дела – представителя заявителя; в отсутствие представителя КГБУ «Канское лесничество», надлежащим образом уведомленного о дате, времени и месте рассмотрения дела,

УСТАНОВИЛА:

В адрес Красноярского УФАС России поступили материалы проверки КГБУ «Канское лесничество», проведенной Министерством лесного хозяйства Красноярского края (вх. №17802/22 от 04.10.2022), с указанием на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства, в том числе в части, касающейся осуществления учреждением закупок у единственного поставщика на основании Положения.

В рамках рассмотрения материалов проверки, представленных Министерством лесного хозяйства Красноярского края, антимонопольным органом были истребованы необходимые сведения от КГБУ «Канское лесничество» (исх. № АГ/16435/22 от 14.10.2022).

Результаты анализа полученной информации (вх. № 19056 от 24.12.2022) и действующего законодательства Российской Федерации позволили антимонопольному органу прийти к выводу о наличии в действиях КГБУ «Канское лесничество» признаков нарушения частей 1 и 5 статьи 17 Закона №135-ФЗ.

Приказом руководителя Красноярского УФАС России № 347/22 от 28.12.2022 возбуждено дело № 024/01/17-3688/2022 о нарушении антимонопольного законодательства и создана Комиссия по его рассмотрению.

Определением о назначении дела № 024/01/17-3688/2022 о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению от 17.01.2023 исх. № ВМ/556 (далее – Определение от 17.01.2023) рассмотрение дела назначено на 30.01.2023, к участию в деле в качестве заявителя привлечено Министерство лесного хозяйства Красноярского края, в качестве ответчика – КГБУ «Канское лесничество».

К рассмотрению дела от ответчика письменных возражений, запрошенных Определением от 17.01.2023, не поступило.

Заявителем представлены письменные пояснения (вх. № 1753 от 30.01.2023), согласно которым по результатам проверки Министерством лесного хозяйства Красноярского края в действиях должностного лица КГБУ «Канское лесничество» выявлены признаки злоупотребления неконкурентными закупками. В связи с этим Министерство лесного хозяйства Красноярского края просит рассмотреть дело по существу и вынести решение в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Рассмотрение дела № 024/01/17-3688/2022 состоялось 30.01.2023 в присутствии представителей заявителя , в отсутствие ответчика, надлежащим образом уведомленного о дате, времени и месте рассмотрения дела.

Представители Министерством лесного хозяйства Красноярского края поддержали позицию, изложенную в обращении (вх. №17802/22 от 04.10.2022) и письменных пояснениях (вх. № 1753 от 30.01.2023).

Рассмотрев материалы дела, Комиссия Красноярского УФАС России пришла к выводу о том, что в материалах дела содержатся достаточные доказательства для

квалификации нарушения антимонопольного законодательства, ввиду чего решила принять заключение об обстоятельствах дела.

Определением об отложении рассмотрения дела № 024/01/17-3688/2022 о нарушении антимонопольного законодательства от 30.01.2023 рассмотрение дела, на основании статьи 48.1 Закона №135-ФЗ, отложено в связи с принятием заключения об обстоятельствах дела, рассмотрение дела назначено на 16.01.2023 (исх. № ВМ/1574 от 31.01.2023).

К рассмотрению дела от ответчика письменные пояснения на заключение об обстоятельствах дела не поступили.

Дело № 024/01/17-3688/2022 о нарушении антимонопольного законодательства рассмотрено 16.02.2023 при участии в рассмотрении дела представителя Министерства лесного хозяйства Красноярского края по доверенности Горбатюка Р.А., в отсутствие ответчика, надлежащим образом уведомленного о дате, времени и месте рассмотрения дела.

На рассмотрении дела от представителя заявителя дополнительные сведения не поступили, ходатайства о приобщении дополнительной информации, иные ходатайства заявлены не были.

При рассмотрении дела № 024/01/17-3688/2022 Комиссией Красноярского УФАС России установлены следующие, имеющие значение для рассмотрения дела, обстоятельства.

В соответствии с пунктом 1.1 раздела 1 Устава КГБУ «Канское лесничество», утвержденного Приказом Министерства лесного хозяйства Красноярского края от 18.08.2021 № 86-1840-од (далее – Устав), КГБУ «Канское лесничество» создано на основании распоряжения Правительства Красноярского края от 16.12.2014 № 1004-р, путем изменения типа существующего краевого государственного казенного учреждения «Канское лесничество».

КГБУ «Канское лесничество» является некоммерческой организацией, созданной для выполнения работ, оказания услуг, в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий учредителя в области лесных отношений (пункт 1.4 раздела 1, пункт 2.1 раздела 2 Устава).

Источниками формирования имущества и финансовых ресурсов Учреждения, в соответствии с пунктом 4.3 раздела 4 Устава, являются, в том числе, средства от приносящей доход деятельности, дары и пожертвования юридических и физических лиц, а также субсидии из краевого бюджета на выполнение государственного задания.

Согласно позиции Третьего арбитражного апелляционного суда от 05.06.2018 по делу №А33-24280/2017, приносящей доход деятельностью может быть признана любая деятельность, повлекшая поступление имущества в законное владение, пользование и распоряжение учреждения.

Выполнение государственного задания является деятельностью, приносящей доход, поскольку осуществление такой деятельности связано с поступлением в пользу Учреждения субсидий на выполнение государственного задания, что соответствует

вышеприведенной позиции.

Таким образом, КГБУ «Канское лесничество» признается хозяйствующим субъектом.

В соответствии с подпунктами «а»-«в» пункта 4 части 2 статьи 1 Закона № 223-ФЗ, Закон №223-ФЗ устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг бюджетным учреждением при наличии правового акта, утвержденного в соответствии с частью 3 статьи 2 Закона №223-ФЗ и размещенного до начала года в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с частью 1 статьи 4 Закона №223-ФЗ.

Таким образом, КГБУ «Канское лесничество» осуществляя закупки, обязано руководствоваться указанным Законом № 223-ФЗ.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона № 223-ФЗ, при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом №223-ФЗ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее – Положение).

Положение, согласно части 2 статьи 2 Закона №223-ФЗ, является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе, порядок определения и обоснования начальной (максимальной) цены договора, цены договора, заключаемого с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), включая порядок определения формулы цены, устанавливающей правила расчета сумм, подлежащих уплате заказчиком поставщику (исполнителю, подрядчику) в ходе исполнения договора (далее - формула цены), определения и обоснования цены единицы товара, работы, услуги, определения максимального значения цены договора, порядок подготовки и осуществления закупок способами, указанными в частях 3.1 и 3.2 статьи 3 Закона №223-ФЗ, порядок и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Приказом Министерства лесного хозяйства Красноярского края от 30.09.2022 № 103 утверждено Положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд КГБУ «Канское лесничество» (далее – Положение о закупках).

Пунктом 1.3.1 раздела 1.3 рассматриваемого Положения о закупках предусмотрено, что закупки могут быть конкурентными и неконкурентными.

Неконкурентной признается закупка, осуществленная у единственного поставщика (пункт 1.3.3 раздела 1.3 Положения о закупках).

Перечень случаев, в которых допускается закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) определен пунктом 6.1 раздела 6 Положения о закупках. В него, в частности, входит основание, предусмотренное подпунктом 1 пункта 6.1 Положения о закупках, а именно: необходимо закупить товары (работы, услуги) стоимостью не более 500 000 руб., включая НДС; при этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать восемьдесят процентов суммы расходов на закупки товаров, работ, услуг, в том числе для оплаты договоров,

заключенных до начала текущего финансового года и подлежащих оплате в текущем финансовом году.

Соответственно, действующее Положение о закупках предусматривает альтернативные ограничения годового объема закупок с единственным поставщиком – 2 млн. рублей или 80% суммы расходов.

Согласно информации, представленной КГБУ «Канское лесничество» в антимонопольный орган (исх. № 650 от 21.10.2022; вх. № 19056-ЭП/22 от 24.10.2022):

-совокупный годовой объем закупок за 2020 год составил 2 448 155,79 рублей, объем закупок у единственного поставщика составил 1 687 926,87 рублей;

-совокупный годовой объем закупок за 2021 год составил 4 280 289,57 рублей, объем закупок у единственного поставщика составил 2 754 071,25 рублей;

-совокупный годовой объем закупок за 2022 год составил 5 206 802,47 рублей, объем закупок у единственного поставщика составил 3 700 542,47 рублей.

Таким образом, в 2020 году объем закупок у единственного поставщика составил 68,9 %, в 2021 году – 64,3 %, в 2022 году – 71,1%.

Предметом договоров, заключенных КГБУ «Канское лесничество» с единственными поставщиками в 2020 году, являются: услуги по дератизации, приобретение тахографов, услуги автострахования, автозапчасти, брокерские услуги, поставка бензина, шины, приобретение семян ели, канцтовары и т.д.; в 2021 году: услуги по дератизации, предрейсовый осмотр, услуги брокера, консультант плюс, канцтовары, автозапчасти, проведение монтажных работ по видеонаблюдению, бензин, автомобильные шины, принтеры, оценка риска – охрана труда, спец.одежда, кресла и т.д.; в 2022 году: услуги связи, услуги по дератизации, клиринговые услуги, брокерские услуги, оценка древесины, канц.товары, автостраховка, спальные мешки, хоз.товары, саженцы ели, сосны, спец.одежа, бензин, мотокосы, автозапчасти, ремонт автомобиля и т.д.

Больший объем закупок (ежегодно более 60%) Учреждения приходится именно на товары (работы, услуги), стоимость которых не превышает 500 тыс. рублей.

При этом, согласно представленным Учреждением реестрам договоров, исполнителем конкретных услуг, поставщиком определенных товаров за период 2020-2022 годы мог выступать один и тот же хозяйствующий субъект (например, автозапчасти, шиномонтаж – ИП Суртаев Н.И., спецодежда – ИП Головко Ю.А., оценка древесины – ООО «Стандарт-Эксперт», услуги связи – ИП Соловьев И.Э., дератизация – ФЛ Васечкина Е.П.).

Как следует из письменных пояснений Министерства лесного хозяйства Красноярского края (исх. № 86-01706 от 25.01.2023, вх. № 1753-ЭП/23 от 30.01.2023) на основании плана проведения плановых проверок на 2022 год, утвержденного приказом Министерства лесного хозяйства Красноярского края от 14.12.2021 № 86-2973-од, проводилась плановая документарная проверка в отношении КГБУ «Канское лесничество» с целью выявления нарушений законодательства Российской Федерации при проведении закупочной деятельности. В ходе проверки министерством выявлено, что в 2021 году Учреждением заключено 90 договоров с единственным поставщиком, договоры, заключенные по результатам конкурентных закупок, отсутствовали. В период 2022 года Учреждением заключено 94 договора с

единственным поставщиком, договоры, заключенные по результатам конкурентных закупок, отсутствовали. Таким образом, в действиях должностного лица КГБУ «Канское лесничество» выявлены признаки злоупотреблений неконкурентными закупками, что нарушает принцип равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к другим участникам закупки, оказывает влияние на конкуренцию на соответствующих товарных рынках посредством определения круга продавцов товара (услуги) без использования конкурентных способов закупки, по своему субъективному усмотрению.

Комиссия Красноярского УФАС России, исследовав материалы дела, ознакомившись с позицией лиц, участвующих в деле, отмечает следующее.

Согласно части 1 статьи 1 Закона № 223-ФЗ, целями регулирования настоящего Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, указанных в части 2 настоящей статьи, в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Как в силу части 1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ, так и в силу пункта 1.2.3 раздела 1.2 рассматриваемого Положения о закупках, при закупке товаров, работ, услуг заказчик обязан руководствоваться следующими принципами:

1) информационная открытость закупки;

2) равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, в том числе запрет на переговоры Заказчика (членов комиссии по закупкам) с участником закупки, если в результате создаются преимущественные условия для такого участника и (или) возникают условия для разглашения конфиденциальных сведений;

3) целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом стоимости жизненного цикла закупаемой продукции - при необходимости) и реализация мер, направленных на сокращение издержек Заказчика;

4) отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

Положения Закона № 223-ФЗ, тем самым, определяют основные принципы, цели и требования, направленные на обеспечение прозрачности закупочной деятельности, которыми должны руководствоваться заказчики.

Указанные принципы, вне зависимости от способа закупки, должны соблюдаться в полной мере.

Кроме того, действия заказчика также должны соответствовать целям, указанным в части 1 статьи 3 Закона № 135-ФЗ, при этом, праву заказчика на своевременное и полное удовлетворение потребностей в товарах, работах, услугах с необходимыми

показателями цены, качества и надежности корреспондирует обязанность по обеспечению возможности участия юридических и физических лиц в закупке на конкурентной основе, стимулированию такого участия, развитию добросовестной конкуренции, обеспечению гласности и прозрачности закупки, предотвращению коррупции и других злоупотреблений.

Указанная правовая позиция отражена в Постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 14.08.2015 по делу № А60-47219/2014.

Так, при проведении торгов имеет место состязательность участников, конкурирующих между собой за право заключить договор, и стремящихся выдвинуть организатору торгов наиболее выгодные условия договора по поставке товаров, выполнению работ или оказанию услуг. Именно торги позволяют максимально использовать механизм конкуренции и состязательности участников, достигать наиболее выгодных результатов, выдвигая более жесткие требования и условия по гарантиям исполнения, что и отвечает юридической природе торгов.

Проведение публичных процедур способствует развитию конкуренции за обладание правом исполнения договора, путем создания условий для выбора контрагента, предлагающего наилучшие условия, что обеспечивает равный доступ к исполнению договора всех заинтересованных лиц. Непроведение публичных процедур, когда это необходимо в силу закона, свидетельствует о предоставлении необоснованных преимуществ при осуществлении хозяйственной деятельности исполнителю и, как следствие, о достижении соглашения, направленного на ограничение конкуренции.

Таким образом, закупка любых товаров, работ, услуг осуществляется заказчиком в порядке, установленном Законом №223-ФЗ, на основании Положения о закупках, включающего в себя способы закупки, которые не противоречат принципам, определенным законодательством о закупках и защите конкуренции.

Соответственно, КГБУ «Канское лесничество» при утверждении Положения о закупках должно обеспечить соблюдение принципов антимонопольного законодательства.

Указанный вывод находит свое отражение и в судебной практике (постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 06.06.2022 по делу № А33-10536/2021; постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 21.07.2016 по делу № А33-1323/2016, от 14.11.2018 по делу № А33-1399/2018, от 05.06.2018 по делу № А33-24280/2017; решение Арбитражного суда Красноярского края от 02.10.2019 по делу № А33-22225/2019, от 23.01.2023 по делу № А33-25370/2022).

Как следует из материалов дела, в соответствии с подпунктом 1 пункта 6.1 раздела 6 Положения о заккупках, Учреждение вправе осуществить закупку у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), если необходимо закупить товары (работы, услуги) стоимостью не более 500 000 руб., включая НДС; при этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать восемьдесят процентов суммы расходов на закупки товаров, работ, услуг, в том числе для оплаты договоров, заключенных до начала текущего финансового года и подлежащих оплате в текущем финансовом году.

Таким образом, КГБУ «Канское лесничество», установив ограничение годового объема закупок у единственного поставщика в размере не более 80% суммы расходов, обладает возможностью полностью удовлетворить свою потребность в

товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика, что оказывает (может оказывать) влияние на состояние конкуренции на соответствующих товарных рынках, предоставляет (может предоставить) заказчику по своему субъективному усмотрению право определять поставщика того или иного товара, услуги, в том числе, создает возможность для заказчика привлекать для выполнения работ аффилированных или заинтересованных лиц без проведения конкурентных процедур.

Действия заказчика по установлению в Положении о закупках рассматриваемого ограничения годового объема закупок, на которую допускается закупка у единственного поставщика, имеет своими последствиями ограничение конкуренции на соответствующих товарных рынках, поскольку хозяйствующие субъекты, выступающие единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями), получают преимущества при осуществлении предпринимательской деятельности, что нарушает принцип отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Кроме того, применение такого способа закупки, как размещение заказа у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), возможно только в той мере, в которой применение конкурентных способов закупки является невозможным либо экономически нецелесообразным.

Согласно правовой позиции, изложенной в пункте 9 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Закона № 223-ФЗ, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.05.2018, для целей экономической эффективности закупка товаров, работ, услуг у единственного поставщика целесообразна в случае, если такие товары, работы, услуги обращаются на низкоконкурентных рынках, или проведение конкурсных, аукционных процедур нецелесообразно по объективным причинам (например, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, последствий непреодолимой силы). Кроме того, закупка товаров, работ, услуг у единственного поставщика возможна по результатам несостоявшейся конкурентной закупочной процедуры.

Отдавая в отдельных случаях предпочтение такому способу, как осуществление закупки у единственного поставщика, заказчик должен иметь разумные и объективные причины, объясняющие, что применение конкурентных процедур либо является неэффективным (например, если товарный рынок ограничен или цены на объект закупки колеблются в узком диапазоне), либо в значительной степени лишают заказчика того результата, которого он намеревался достичь, планируя закупку (осуществление срочного размещения заказа, закупка на товарном рынке, где преобладает недобросовестная конкуренция). В ином случае выбор данного неконкурентного способа закупки представляет собою злоупотребление правом, намеренное уклонение от конкурентных процедур вопреки принципам осуществления закупок, а также целям правового регулирования в данной сфере (определение Верховного Суда Российской Федерации от 16.09.2021 № 306-ЭС21-11589).

Также заказчикам необходимо руководствоваться Стандартом осуществления закупочной деятельности отдельных видов юридических лиц, утвержденным ФАС России, согласно которому наиболее предпочтительным способом определения победителя является проведение конкурса, аукциона в связи с тем, что за счет достаточных сроков подачи заявок и заключения договора указанные процедуры обеспечивают расширение числа участников закупок, а также минимизируют риски

совершения согласованных действий заказчика и участника закупки. При этом, как указывает ФАС России, для обеспечения гласности и открытости закупочной деятельности, снижения коррупционных проявлений, целесообразно осуществлять закупку товаров, работ, услуг преимущественно путем проведения аукциона, конкурса.

Кроме того, с целью недопущения коррупционных проявлений, для реализации принципа прозрачности и гласности проводимых закупок, а также развития добросовестной конкуренции заказчикам рекомендуется расширять число закупок, проводимых в электронной форме.

Аналогичные принципы закреплены в подпунктах 3, 5, 6 пункта 1.2.1 Положения о закупках.

Таким образом, заказчики не наделены абсолютным правом самостоятельно определять случаи закупки у единственного поставщика, и при разработке Положения о закупках им необходимо руководствоваться принципами, установленными Законом № 223-ФЗ.

При рассматриваемых обстоятельствах установление в Положении о закупках рассматриваемого размера годового объема (не более 80%) закупок с единственным поставщиком приводит (может приводить) к необоснованному ограничению конкуренции на соответствующих товарных рынках, поскольку хозяйствующие субъекты, выступающие единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями), получают преимущества при осуществлении предпринимательской деятельности, а для иных хозяйствующих субъектов создается препятствие в доступе на указанные высококонкурентные товарные рынки, где заказчиком выступает КГБУ «Канское лесничество», что нарушает принцип отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Для определения факта нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации необходимо, прежде всего, установить товарный рынок, на котором допущено нарушение и предполагается влияние на конкуренцию, и состав хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке. С указанной целью Управлением Федеральной антимонопольной службы по Красноярскому краю проведен анализ состояния конкуренции.

В соответствии с пунктом 10.9 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденным приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 (далее – Порядок), по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 17 Закона № 135-ФЗ, анализ состояния конкуренции на товарном рынке включает следующие этапы:

- определение временного интервала исследования товарного рынка;

- определение предмета торгов;

- определение состава хозяйствующих субъектов, участвующих в торгах.

Поскольку в рассматриваемом деле закупки осуществлялись Учреждением на различных товарных рынках, то антимонопольным органом в качестве примера был проведен анализ состояния конкуренции на рынке, исходя из договоров, заключенных КГБУ «Канское лесничество» с ИП Суртаевым Н.Н. на поставку

автозапчастей: № 73 от 13.05.2020, № 102 от 03.07.2020, № 130 от 27.08.2020, № 138 от 07.09.2020, № 144 от 16.09.2020, № 1168 от 06.10.2020, № 179 от 22.10.2020, № 181 от 23.10.2020, № 218 от 15.12.2020, № 15 от 04.02.2021, № 48 от 11.03.2021, № 122 от 28.05.2021, № 73 от 07.04.2021, № 186 от 30.08.2021, № 212 от 05.10.2021, № 232 от 27.10.2021, № 233 от 27.10.2021, № 238 от 09.11.2021, № 256 от 30.11.2021, № 276 от 21.12.2021, № 68 от 13.04.2022, № 108 от 18.05.2022, № 138 от 17.06.2022, № 153 от 20.07.2022, № 172 от 17.08.2022, № 182 от 06.09.2022.

В соответствии с пунктом 4 статьи 4 Закона № 135-ФЗ под товарным рынком понимается 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.

Таким образом, в рассматриваемом случае товарный рынок определен как рынок по торговле розничной автомобильными деталями, узлами и принадлежностями (поставка автозапчастей) на территории Красноярского края.

Временной интервал исследования определен как ретроспективное исследование состояния конкуренции на рынке по торговле розничной автомобильными деталями, узлами и принадлежностями (поставка автозапчастей) за 2020-2022 годы.

Согласно пункту 1 статьи 4 Закона № 135-ФЗ под товаром понимается объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот.

Таким образом, под товаром, в том смысле какой в него вкладывает Закон № 135-ФЗ, понимаются услуги по поставке автозапчастей.

Основным видом деятельности, осуществляемым ИП Суртаевым Н.Н., является деятельность по торговле розничной автомобильными деталями, узлами и принадлежностями – код ОКВЭД 45.32.

Согласно открытым данным, размещенным на сайте https://www.rusprofile.ru, с основным видом деятельности – торговля розничная автомобильными деталями, узлами и принадлежностями (код ОКВЭД 45.32) в Красноярском крае зарегистрировано 462 юридических лица (ООО «Инновация», ООО «Реверс», ООО «Формула», ООО «ЛУЧ», ООО «Пирамида», ООО «ТТМ», ООО «Спутник», ООО «АСТ», ООО «Гамма» и т.д.), из них в г. Канске – 3 (ООО «Премиум Шина», ООО «Лотис», ООО «Резерв»), с дополнительным видом деятельности – торговля розничная автомобильными деталями, узлами и принадлежностями (код ОКВЭД 45.32) в Красноярском крае зарегистрировано 5 933 организации.

Таким образом, имеется большое количество лиц, осуществляющих деятельность на рынке по торговле розничной автомобильными деталями, узлами и принадлежностями (поставка автозапчастей), имеющих возможность участвовать в торгах, ограниченных только территориальными границами анализируемого рынка.

С учетом вышеизложенного, Комиссия Красноярского УФАС России пришла к выводу, что рынок по торговле розничной автомобильными деталями, узлами и принадлежностями (поставка автозапчастей) на территории Красноярского края является конкурентным.

Схожие результаты будут при анализе и иных товарных рынков, на которых КГБУ «Канское лесничество» осуществляло свои закупки в рассматриваемый период (закупка спецодежды, услуги по оценке древесины, услуги связи и иные).

Вышеизложенное означает, что КГБУ «Канское лесничество», посредством установления рассматриваемого положения, создало условия, предусматривающие возможность осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) по всем потребностям Учреждения, что позволяет КГБУ «Канское лесничество» осуществлять выбор единственного поставщика, создавая препятствия в доступе на конкурентные товарные рынки иным хозяйствующим субъектам, независимо от наличия конкурентного рынка, что, в свою очередь, приводит к дискриминации и ограничению конкуренции.

При этом, принцип отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки является одним из основополагающих принципов Закона № 223-ФЗ, соблюдение которого в свою очередь направлено на обеспечение как прав хозяйствующих субъектов, так и эффективности расходования бюджетных средств, осуществления закупок по обоснованным рыночным ценам, сложившимся в условиях свободного спроса и предложения.

Соответственно, установление в Положении о закупках нормы, позволяющей Учреждению удовлетворить потребность в товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика в размере годового объема закупок, который не должен превышать восемьдесят процентов суммы расходов на закупки товаров, работ, услуг, в том числе, для оплаты договоров, заключенных до начала текущего финансового года и подлежащих оплате в текущем финансовом году, привело к тому, что КГБУ «Канское лесничество» получило возможность оказывать влияние на конкуренцию на соответствующих товарных рынках посредством определения круга продавцов товара (услуги) без использования конкурентных способов закупки, по своему субъективному усмотрению, что исключает любую возможность соперничества, состязательности между продавцами товара и не позволяет прийти к выводу о том, что принцип эффективного расходования финансовых средств и отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки считаются соблюденными.

Частью 1 статьи 3 Закона № 135-ФЗ установлено, что названный закон распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе, с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

В соответствии с пунктом 7 статьи 4 Закона № 135-ФЗ под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого их них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

В соответствии с частью 1 статьи 17 Закона № 135-ФЗ, 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.

Признаки ограничения конкуренции приведены в пункте 17 статьи 4 Закона № 135-ФЗ, к числу которых относится сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации. Указанный перечень признаков ограничения конкуренции не является исчерпывающим.

В силу части 5 стати 17 Закона № 135-ФЗ положения части 1 указанной статьи распространяются, в том числе, на все закупки товаров, работ, услуг, осуществляемые в соответствии с Законом № 223-ФЗ.

Из системного толкования названных норм следует, что при осуществлении закупочной деятельности, заказчики, на которых распространяется Закон № 223-ФЗ, не должны допускать действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции. Данные действия не должны допускаться независимо от способа закупки.

Следовательно, КГБУ «Канское лесничество» допустило злоупотребление своим правом на самостоятельное установление в Положении о закупках (подпункт 1 пункта 6.1) требований к закупке, в том числе, порядка подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условий их применения.

Как следует из письменных пояснений Министерства лесного хозяйства Красноярского края (исх. № 86-01706 от 25.01.2023, вх. № 1753-ЭП/23 от 30.01.2023), по результатам проведенной Министерством плановой документарной проверки было установлено, что в 2021 году и 2022 году Учреждением закупки осуществлялись у единственного поставщика, договоры, заключенные по результатам конкурентных закупок, отсутствовали. Таким образом, в действиях должностного лица КГБУ «Канское лесничество» выявлены признаки злоупотреблений неконкурентными закупками.

Непроведение КГБУ «Канское лесничество» публичных процедур на право заключения договоров на различных товарных рынках, на которых Учреждение заключало договоры с единственным поставщиком, не проводя конкурсных процедур, свидетельствует о предоставлении необоснованных преимуществ

некоторым хозяйствующим субъектам при осуществлении хозяйственной деятельности и ограничении доступа иным хозяйствующим субъектам на соответствующий товарный рынок.

Таким образом, в действиях КГБУ «Канское лесничество» усматривается нарушение части 1 и 5 статьи 17 Закона № 135-ФЗ, выразившееся в установлении в Положении о закупке подпункта 1 пункта 6.1 раздела 6, позволяющего Учреждению удовлетворить потребность в товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика в размере годового объема закупок, который не должен превышать восемьдесят процентов суммы расходов на закупки товаров, работ, услуг, в том числе, для оплаты договоров, заключенных до начала текущего финансового года и подлежащих оплате в текущем финансовом году, тем самым получив возможность оказывать влияние на конкуренцию на соответствующих товарных рынках, посредством определения круга продавцов товара (услуги) без использования конкурентных способов закупки, по своему субъективному усмотрению, что имеет (может иметь) своими последствиями ограничение конкуренции на соответствующих товарных рынках, поскольку исключает любую возможность соперничества, состязательности между продавцами товара, а хозяйствующие субъекты, выступающие единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями), получают преимущества при осуществлении предпринимательской деятельности, что противоречит принципам, установленным частью 1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ.

Согласно подпунктам «а», «е» пункта 2 части 1 статьи 23 Закона №135-ФЗ антимонопольный орган выдает в случаях, указанных в Законе №135-ФЗ, обязательные для исполнения предписания, в том числе, о прекращении ограничивающих конкуренцию соглашений и об устранении последствий нарушения антимонопольного законодательства.

В части выдачи ответчику обязательного для исполнения предписания Комиссия Красноярского УФАС России отмечает следующее.

В связи с тем обстоятельством, что на момент принятия решения выявленное нарушение не прекращено, Комиссия Красноярского УФАС России на основании подпунктов «ж» и «н» пункта 2 части 1 статья 23 Закона №135-ФЗ считает необходимым выдать КГБУ «Канское лесничество» обязательное для исполнения предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, в соответствии с которым КГБУ «Канское лесничество» необходимо внести в подпункт 1 пункта 6.1 раздела 6 Положения о закупках изменения, установив годовой объем закупок, который заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, с учетом достижения баланса между объемам закупок, осуществляемых конкурентным способом, по отношению к объему закупок у единственного поставщика (т.е. установить объем закупок у единственного поставщика, не превышающий пятьдесят процентов совокупного годового объема закупок заказчика), с установлением общей предельной суммы закупок.

Обстоятельств, влекущих прекращение производства по настоящему делу, не установлено, срок давности рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, определяемый в соответствии со статьей 41.1 Закона №135-ФЗ не истек.

На основании вышеизложенного, Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дела № 024/01/17-3688/2022 о нарушении антимонопольного

законодательства, руководствуясь статьями 17, 23, 41, 45, 49, 50 Закона №135-ФЗ,

РЕШИЛА:

1. Признать КГБУ «Канское лесничество» нарушившим части 1 и 5 статьи 17 Закона №135-ФЗ, в части установления (злоупотребления) в Положении подпункта 1 пункта 6.1, предусматривающего право Учреждения удовлетворить потребность в товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика в размере годового объема закупок, который не должен превышать восемьдесят процентов суммы расходов на закупки товаров, работ, услуг, в том числе, для оплаты договоров, заключенных до начала текущего финансового года и подлежащих оплате в текущем финансовом году, что противоречит принципам, установленным частью 1 статьи 3 Закона №223-ФЗ, имеет результатом необоснованное ограничение конкуренции при проведении закупок, а также нарушает права потенциальных хозяйствующих субъектов на участие в закупках, организуемых в целях удовлетворения нужд КГБУ «Канское лесничество».

2. В целях защиты гражданских прав, публичного порядка, обеспечивающего конкуренцию, выдать КГБУ «Канское лесничество» обязательное для исполнения предписание о необходимости совершения действий, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации, с этой целью КГБУ «Канское лесничество» надлежит в срок до 17.04.2023:

- внести изменения в подпункт 1 пункта 6.1 раздела 6 Положения, установив годовой объем закупок, который заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, с учетом достижения баланса между объемам закупок, осуществляемых конкурентным способом, по отношению к объему закупок у единственного поставщика (т.е. установить объем закупок у единственного поставщика, не превышающий пятьдесят процентов совокупного годового объема закупок заказчика), с установлением общей предельной суммы закупок.

Настоящее решение может быть обжаловано в порядке, установленном статьями 23 и 52 Закона №135-ФЗ в течение трех месяцев с момента вынесения решения.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии

2023-3326