

Прокуратура Центрального района

г. Красноярск

ул. Бограда, 65,

г. Красноярск, 660017

МАУ «ЦРСП»

зд. 2, Остров Татышев, 660022,

г. Красноярск

660068, а/я 5861

РЕШЕНИЕ

по делу № 78-17-19 (024/01/17-762/2019) о нарушении антимонопольного законодательства

«20» февраля 2020 года

г. Красноярск

Резолютивная часть решения оглашена на заседании 10.11.2019

В полном объеме решение изготовлено 20.11.2019

Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председатель Комиссии – (...), заместитель руководителя Управления – начальник контрольного отдела; члены Комиссии: (...), начальник отдела контроля органов власти; (...), специалист-эксперт отдела информатизации и контроля рекламы, рассмотрев дело № 78-17-19 (024/01/17-762/2019), возбужденное в отношении Муниципального автономного учреждения г. Красноярск «Центр реализации социальных проектов» (ИНН 2460075249, ОГРН 1062460035648, 660022, г. Красноярск, Остров Татышев, зд. 2) (далее – МАУ «ЦРСП») по признакам нарушения части 1 и 5 статьи 17 Федерального закона

от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции»),
при участии:

от Прокуратуры Центрального района г. Красноярск – (...), действующего на основании служебного удостоверения,

от МАУ «ЦРСП» - (...), действующей на основании доверенности,

УСТАНОВИЛА:

В адрес Красноярского УФАС России поступило обращение прокуратуры Центрального района г. Красноярск (исх. № 2-32В-2018 от 27.03.2019; вх. № 5304 от 29.03.2019) о проведении проверки действий МАУ «ЦРСП» на предмет соблюдения требований антимонопольного законодательства.

По результатам рассмотрения вышеназванного обращения, в связи с выявлением в действиях МАУ «ЦРСП» признаков нарушения части 1 и 5 статьи 17 ФЗ «О защите конкуренции», выразившихся во включении в Положение о закупках положения предусматривающего закупку товаров, работ, услуг малого объема у единственного поставщика на сумму, не превышающую 3 000 000 (трех миллионов) рублей, что позволяет МАУ «ЦРСП» безальтернативно проводить закупки у единственного поставщика по всем потребностям учреждения до 3 000 000 (трех миллионов) рублей, приказом Красноярского УФАС России №175 от 27.06.2019 возбуждено настоящее дело.

Определением от 11.07.2019 о назначении дела № 78-17-19 (024/01/17-762/2019) о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению к участию в рассмотрении дела в качестве ответчика привлечено МАУ «ЦРСП», в качестве заявителя Прокуратура Центрального района г. Красноярск, а рассмотрение дела назначено на 01.08.2019.

Определением от 01.08.2019 заседание Комиссии отложено на 17.09.2019.

09.09.2019 заседание Комиссии перенесено на 01.10.2019.

Определением от 01.10.2019 принято решение об отложении рассмотрения дела № 78-17-19 (024/01/17-762/2019) для принятия заключения об обстоятельствах дела, рассмотрение дела назначено на 12.11.2019, срок рассмотрения дела продлен до 11.04.2020.

Определением от 12.11.2019 заседание Комиссии отложено на 14.01.2019.

27.12.2019 заседание Комиссии перенесено на 10.02.2020.

10.02.2020 дело рассмотрено Комиссией в присутствии (...), представителя Прокуратуры Центрального района г. Красноярск, действующего на основании служебного удостоверения, и (...), представителя МАУ «ЦРСП», действующей на основании доверенности.

При рассмотрении дела № 78-17-19 (024/01/17-762/2019) Комиссией установлены следующие, имеющие значение для рассмотрения дела, обстоятельства.

МАУ «ЦРСП» зарегистрировано 13.04.2006 Межрайонной инспекцией Федеральной налоговой службы № 23 по Красноярскому краю в Едином государственном реестре юридических лиц за основным государственным регистрационным номером – 1062460035648.

В соответствии с пунктом 1.1. Устава МАУ «ЦРСП», утвержденного распоряжением Администрации города Красноярск от 30.06.2017 № 85-соц (далее – Устав), учреждение переименовано из муниципального автономного учреждения города Красноярск «Дирекция спортивно-массовых мероприятий» в муниципальное автономное учреждение г.Красноярска «Центр реализации социальных проектов».

Учредителем МАУ «ЦРСП» является администрация города Красноярска. Координацию деятельности учреждения осуществляет Департамент главы города.

Основной целью МАУ «ЦРСП» является организация и проведение общегородских торжественных, социально-значимых, досуговых мероприятий (пункт 2.1 Устава).

В соответствии с пунктом 2.3 Устава для достижения целей МАУ «ЦРСП» осуществляет следующие основные виды деятельности:

- по организации и проведению культурно-массовых мероприятий;
- по организации и проведению официальных физкультурных (физкультурно-оздоровительных) мероприятий;
- по участию в организации официальных спортивных мероприятий;
- по организации и проведению официальных спортивных мероприятий;
- по организации обеспечения доступа к объектам спорта;
- по организации досуга детей, подростков и молодежи;
- по организации показа концертов и концертных программ;
- по проведению работ по обустройству мест массового отдыха населения и по благоустройству общественных территорий (пешеходных зон, скверов, парков, пляжей и прочих).

Кроме того, МАУ «ЦРСП» осуществляет следующие виды деятельности, приносящие ей доход и не относящиеся к основным видам деятельности:

- оптовая и розничная торговая вне магазинов или в палатках с использованием передвижных средств развозной и разносной торговли, а также торговля через автоматы безалкогольными напитками, пищевыми продуктами, спортивной одеждой и обувью, дорожными принадлежностями, спортивным товарами (подпункт 15 пункта 2.5 Устава);
- организация услуг торговли и общественного питания, в том числе посредством предоставления субъектам малого и среднего предпринимательства возможности размещения на территории, закрепленной за МАУ «ЦРСП» (подпункт 16 пункта 2.5. Устава).

29.06.2018 Наблюдательным советом МАУ «ЦРСП» утверждено Положение о закупках товаров, работ, услуг для нужд МАУ «ЦРСП» (далее – Положение).

В п.1.1 Положения указано, что настоящее положение разработано в соответствии с ГК РФ, Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – ФЗ «О закупках») и является документом, который регламентирует порядок отбора МАУ «ЦРСП» поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в целях заключения договоров на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, необходимых для обеспечения потребности учреждения в товарах, работах, услугах, также порядок планирования проведения закупок, требования к извещению о закупках, документации о закупках, порядку внесения в них изменений, размещению разъяснений, требования к участникам закупок и условия их допуска к участию в процедуре закупки, порядок заключения и изменения условий договора, способы закупки и детальный порядок их проведения.

Согласно Положению закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) – это неконкурентная закупка, условия осуществления которой не соответствуют условиям, предусмотренным ч. 3 ст. 3 ФЗ «О закупках».

Пунктом 10.1 Положения предусмотрены такие способы закупки, как конкурентные способы закупки (конкурс, аукцион, запрос котировок, запрос предложений) и неконкурентные способы (закупка у единственного поставщика).

В ч. 8 п. 18.2 Положения указано, что закупка у единственного поставщика осуществляется заказчиком в случае, если осуществляются поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчика на сумму, не превышающую 3 000 000 (три миллиона) рублей, включая все расходы участника закупки, связанные с передачей товаров, работ, услуг заказчику (расходы на перевозку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов и иных обязательных платежей). При этом совокупный годовой объем закупок, который заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не ограничивается.

02.10.2017 и 25.01.2019 Наблюдательным советом МАУ «ЦРСП» были утверждены положения о закупках, содержащие аналогичный пункт.

Согласно сведениям, предоставленным МАУ «ЦРСП» (исх. № 306 от 14.05.2019; вх. № 7934 от 14.05.2019), в 2017 году МАУ «ЦРСП» осуществило 659 закупок у единственного поставщика и 1 закупку с использованием конкурентного способа закупки, в 2018 году - 667 закупок у единственного поставщика, 3 закупки с использованием конкурентных способов и 3 закупки с единственным поставщиком по результатам конкурентной закупки, признанной несостоявшейся, за период с января по апрель 2019 года – 237 закупок с единственным поставщиком и 0 с использованием конкурентных способов закупки.

Из плана - графика закупок на 2018-2019 год следует, что основной категорией закупок в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности (далее – ОКВЭД), которые осуществляются МАУ «ЦРСП», являются закупки товаров, работ, услуг, соответствующие следующим кодам ОКВЭД: прочая зрелищно-развлекательная деятельность, не включенная в другие группировки (ОКВЭД 93.29.9), также приобретаются услуги по сбору неопасных отходов (ОКВЭД 38.11), услуги по перевозке пассажиров арендованными автобусами с водителем (ОКВЭД 49.39.31), услуги частных охранных служб (ОКВЭД 80.10) и иные товары, работы и услуги.

В пояснениях МАУ «ЦРСП» указано, что в период с 2017 года по апрель 2019 года

учреждением заключены закупки с единственным поставщиком на общую сумму 789 895 763 руб. 67 коп.

Из пояснений МАУ «ЦРСП» (исх. № 779 от 09.09.2019; вх. № 16130 от 10.09.2019) следует, что объемы финансирования на организацию и проведение мероприятий определяются исходя из потребностей органов администрации города, ответственных за проведение мероприятий, и доводятся МАУ «ЦРСП» главным распорядителем бюджетных средств – управлением делами администрации города. МАУ «ЦРСП» не подает заявки (обоснование) на определение финансирования. Также МАУ «ЦРСП» указывает, что при согласовании смет мероприятий, проведения совещаний в сроки, установленные Регламентом взаимодействия органов администрации города с МАУ «ЦРСП» при подготовке и проведении городских мероприятий, невозможно проведение конкурентных процедур по закупкам товаров, работ и услуг, необходимых для организации этих мероприятий, в связи с чем МАУ «ЦРСП» проводит закупки с единственным поставщиком.

Из пояснений МАУ «ЦРСП» (исх. № 9 от 09.01.2020; вх. № 321 от 14.01.2020) следует, что учреждение считает свое положение о закупках полностью соответствующим действующему законодательству, поскольку законодатель в ФЗ «О закупках» не предусматривает ограничения на установление в положении о закупке определенных случаев для закупки с единственным поставщиком.

Комиссия, исследовав материалы дела, ознакомившись с позицией лиц, участвующих в рассмотрении дела, приходит к следующим выводам.

Пунктом 1 части 2 статьи 1 ФЗ «О закупках» установлено, что настоящий Федеральный закон устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг государственными корпорациями, государственными компаниями, публично-правовыми компаниями, субъектами естественных монополий, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов, автономными учреждениями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов.

Поскольку МАУ «ЦРСП» является автономным учреждением, то при осуществлении закупок оно должно руководствоваться ФЗ «О закупках».

Частью 2 статьи 2 ФЗ «О закупках» установлено, что положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и осуществления закупок способами, указанными в частях 3.1 и 3.2 статьи 3 настоящего Федерального закона, порядок и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

29.06.2018 Наблюдательным советом МАУ «ЦРСП» утверждено Положение о закупках товаров, работ, услуг для нужд МАУ «ЦРП» (далее – Положение).

Согласно части 1 статьи 2 ФЗ «О закупках» при закупке товаров, работ, услуг

заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, 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.

Однако нормы ФЗ «О закупках» не регламентируют процедуры осуществления юридическими лицами закупочной деятельности, но определяют основные принципы и требования, направленные на обеспечение прозрачности закупочной деятельности, которыми должны руководствоваться заказчики.

Частью 1 статьи 3 ФЗ «О закупках» при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются следующими принципами: информационная открытость закупки; равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки; целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика; отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизменяемых требований к участникам закупки.

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

Действия заказчика должны соответствовать целям, указанным в части 1 статьи 3 ФЗ «О защите конкуренции», 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 нашла отражение также в Постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 14.08.2015 по делу N А60-47219/2014.

Часть 8 пункта 18.2 Положения от 29.06.2018 и Положения от 25.01.2019 устанавливает, что закупка у единственного поставщика осуществляется заказчиком в случае, если осуществляются поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчика на сумму, не превышающую 3 000 000 (три миллиона) рублей, включая все расходы участника закупки, связанные с передачей товаров, работ, услуг заказчику (расходы на перевозку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов и иных обязательных платежей). При этом совокупный годовой объем закупок, который заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не ограничивается.

Соответственно наличие в Положении о закупке названного условия, позволяет осуществлять размещение заказа у единственного поставщика по всем потребностям МАУ «ЦРСП» и создает возможность для последнего привлекать для выполнения работ аффилированных или заинтересованных лиц без проведения конкурентных процедур.

Действия заказчика по установлению в Положении о закупках названной предельной

суммы в размере 3 000 000 рублей, на которую допускается закупка у единственного поставщика, имеет своими последствиями ограничение конкуренции на соответствующих товарных рынках, на которых осуществляет закупочную деятельность ответчик, 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.

Президиум Верховного Суда РФ в своем обзоре от 16.05.2018 судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», указывает, что «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» (пункт № 9 Обзора).

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 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.

Таким образом, заказчики не наделены абсолютным правом самостоятельно определять случаи закупки у единственного поставщика, и при разработке Положения о закупках заказчикам необходимо руководствоваться принципами, установленными ФЗ «О закупках».

Условия Положения о закупках, устанавливающие предельную максимальную цену для заключения договора с единственным поставщиком, независимо от наличия конкурентного рынка, создают возможность привлечения исполнителя без проведения торгов (конкурса/аукциона), что, в свою очередь, приводит к дискриминации и ограничению конкуренции. При этом указание в Положении о закупке на иные способы закупки не свидетельствует об отсутствии нарушения со стороны учреждения, поскольку сам факт допустимости закупки у единственного поставщика на конкурентном рынке без каких-либо ограничений является неправомерным. Аналогичный вывод содержится в Постановлении Третьего

арбитражного апелляционного суда от 05.06.2018 по делу № А33-24280/2017.

Аналогичная позиция изложена Президиумом Верховного Суда РФ в пункте 9 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», где указано, что избрание заказчиком способа закупки, который повлек за собой необоснованное ограничение круга потенциальных участников, нарушает принципы осуществления закупочной деятельности и положения Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции»).

Закрепленные заказчиком в положении о закупке условия позволяют осуществлять закупку у единственного поставщика во всех случаях и при любых потребностях без проведения конкурентных процедур; независимо от наличия конкурентного рынка создают возможность привлечения исполнителя без проведения торгов (конкурса/аукциона), 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 ФЗ «О закупках», соблюдение которого в свою очередь направлено на обеспечение как прав хозяйствующих субъектов, так эффективности расходования бюджетных средств, осуществления закупок по обоснованным рыночным ценам, сложившимся в условиях свободного спроса и предложения.

В свою очередь 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 заключения договора путем создания условий для выбора контрагента, предлагающего наилучшие условия, что обеспечивает равный доступ к исполнению договора всех заинтересованных лиц.

Кроме того, проведение торгов обеспечивает выбор наилучшего исполнителя заказа по цене, времени и качеству исполнения. Тем самым только при проведении конкурентных процедур наилучшим образом достигаются принципы эффективного расходования денежных средств на приобретение товаров, работ и услуг, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Учитывая вышеизложенное, для обеспечения гласности и открытости закупочной деятельности, снижения коррупционных проявлений, целесообразно осуществлять закупку товаров, работ, услуг преимущественно путем проведения аукциона, конкурса.

Соответственно наличие в Положении о закупке условия, предусматривающего возможность осуществлять любые закупки у единственного поставщика в обход

конкурентных процедур, 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.

Указанное фактически является злоупотреблением МАУ «ЦРСП» своим правом на самостоятельное установление в положении о закупке требований к закупке, в том числе, порядка подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условий их применения.

Как указано выше, закупка товаров, работ, услуг у единственного поставщика целесообразна в случае, если такие товары, работы, услуги обращаются на низкоконтурных 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.

Также в положении о закупке целесообразно предусмотреть обязанность обоснования необходимости заключения заказчиком договора с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), начальной (максимальной) цены договора и выбора им конкретного поставщика (исполнителя, подрядчика), с которым заключается такой договор.

Вместе с тем, нормы, содержащиеся в Положении о закупках МАУ «ЦРСП» почти полностью исключают возможность проведения каких-либо конкурентных процедур, при осуществлении закупки до 3 000 000 рублей.

Так, из письма Минэкономразвития России от 17.02.2016 №Д28и-470 следует, что злоупотребление правом закупки у единственного поставщика может повлечь нарушение норм Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», что и установлено в настоящем деле.

Факт исключения возможности проведения каких-либо конкурентных процедур подтверждается сведениями, предоставленными МАУ «ЦРСП» (исх. № 306 от 14.05.2019; вх. № 7934 от 14.05.2019), так в 2017 году МАЦ «ЦРСП» осуществило 659 закупок у единственного поставщика и 1 закупку с использованием конкурентного способа закупки, в 2018 году - 667 закупок у единственного поставщика, 3 закупки с использованием конкурентных способов и 3 закупки с единственным поставщиком по результатам конкурентной закупки, признанной несостоявшейся, за период с января по апрель 2019 года – 237 закупок с единственным поставщиком и 0 с использованием конкурентных способов закупки. Таким образом, более 99 % закупок осуществляется МАУ «ЦРСП» на неконкурентных началах. В период 2017 г. - апрель 2019 г. учреждением заключены закупки с единственным поставщиком на общую сумму 789 895 763 руб. 67 коп.

В п. 10.2 Положения указано, что конкурс может применяться для закупок любой продукции при условии, что для заказчика важны несколько критериев закупки, и начальная (максимальная) цена договора превышает 3 000 000 (три миллиона) рублей.

Из п. 10.3.3 Положения следует, что аукцион проводится в случае, если начальная (максимальная) цена договора превышает 3 000 000 (три миллиона) рублей.

Пунктом 10.4 Положения установлено, что запрос предложений проводится в случае, когда для заказчика важны несколько критериев закупки и начальная (максимальная) цена договора не превышает 1 000 000 (один миллион) рублей.

Согласно п. 10.5 запрос котировок проводится в случае, когда для заказчика важен единственный критерий закупки – цена договора и начальная (максимальная) цена договора не превышает 1 000 000 (один миллион) рублей.

Из системного толкования п. 10.2, п. 10.3.3, п. 10.4, п. 10.5, пп. 8 п. 18.2 Положения о закупках следует, что МАУ «ЦРСП» может осуществлять закупки от 1 000 000 рублей до 3 000 000 рублей только путем закупки у единственного поставщика. С учетом данных об используемых способах определения поставщика за период с 01.01.2019 по 31.12.2019 основная часть потребностей заказчика укладывается в сумму 3 000 000 рублей, что позволяет МАУ «ЦРСП» осуществлять 99,2% закупок у единственного поставщика по всем своим потребностям.

Действия учреждения по включению в Положение о закупках условий, предусматривающих безальтернативное проведение закупки у единственного поставщика по всем потребностям учреждения до 3 000 000 рублей, противоречат принципам, установленным частью 1 статьи 3 ФЗ «О закупках», поскольку имеют результатом необоснованное ограничение конкуренции при проведении закупок, нарушают права хозяйствующих субъектов, действующих на конкурентных товарных рынках, на участие в закупках.

Довод МАУ «ЦРСП» о том, что все мероприятия утверждаются органами Администрации г. Красноярск в сроки, не позволяющие заключить договоры по результатам конкурентных процедур, отклоняется, ввиду следующего.

Из представленных МАУ «ЦРСП» календарных планов мероприятий на 2017 - 2019 г. видно, что на каждое мероприятие в начале года утверждается как примерная дата проведения мероприятий, так и сумма, которая будет выделена на проведение каждого мероприятия. Следовательно, МАУ «ЦРСП» в начале года располагает информацией о том, когда и на какую сумму необходимо производить закупки для проведения мероприятий и, соответственно, у МАУ «ЦРСП» имеется время для организации конкурентных процедур. Кроме того, организация мероприятий, в том числе их планирование должно осуществляться как учреждением, так и уполномоченными органами с учетом необходимости соблюдения процедур отбора поставщиков, а также регламентных сроков их проведения, ввиду указанного, внутренние административные процедуры утверждения планов мероприятий, решения вопросов финансирования и иные организационные вопросы должны решаться с учетом вышеуказанных требований, установленных ФЗ «О закупках», обеспечивающих прозрачность, эффективность, доступность процедур закупок, организуемых МАУ «ЦРСП».

Согласно статьям 8, 34 Конституции Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

В соответствии с частью 2 статьи 1 ФЗ «О защите конкуренции» целями ФЗ «О защите конкуренции» являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Частью 1 статьи 3 ФЗ «О защите конкуренции» 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 организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

В соответствии с пунктом 7 статьи 4 ФЗ «О защите конкуренции» под конкуренцией понимается 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.

Признаки ограничения конкуренции приведены в пункте 17 статьи 4 ФЗ «О защите конкуренции», 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.

Часть 1 статьи 17 ФЗ «О защите конкуренции» устанавливает запрет на действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары (далее - запрос котировок), запроса предложений, в том числе запрет на создание преимуществ отдельным участникам закупочных процедур.

Частью 5 статьи 17 ФЗ «О защите конкуренции» установлено, что положения части 1 настоящей статьи распространяются, в том числе на все закупки товаров, работ, услуг, осуществляемые в соответствии с ФЗ «О закупках».

Для определения факта нарушения, предусмотренного частью 1 статьи 17 ФЗ «О защите конкуренции» необходимо, прежде всего, установить как сам товарный рынок, на котором предполагается влияние на конкуренцию, так и состав хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке. С указанной целью управлением 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 ФЗ «О защите конкуренции», 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 МАУ «ЦРСП» в исследуемый период более 99% закупок осуществляло у единственного поставщика, то Комиссия считает необходимым выделить товарный рынок, на котором производится большая часть закупок учреждения, и установить является ли данный рынок конкурентным.. Согласно представленным планам-графикам закупок большинство закупок осуществляется учреждением по коду ОКВЭД 93.29.9 – деятельность зрелищно-развлекательная, ОКВЭД 93.29.9 является подгруппой и включен в Раздел R «Деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений».

Товарный рынок в данном случае определен как рынок услуг, связанных с обеспечением зрелищно-развлекательной деятельности.

Временной интервал определен исходя из цели исследования – анализа состояния конкурентной среды на указанном рынке в период с января 2017 г. по май 2019 г.

В соответствии с пунктом 4 статьи 4 ФЗ «О защите конкуренции» 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 нарушение антимонопольного законодательства совершено на товарном рынке услуг, связанных с обеспечением зрелищно-развлекательной деятельности.

Согласно пункту 1 статьи 4 ФЗ «О защите конкуренции» 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 ФЗ «О защите конкуренции», понимаются услуги услуг, связанных с обеспечением зрелищно-развлекательной деятельности.

Согласно информации, представленной статистикой сайта <https://www.rusprofile.ru>,

96 организаций в Красноярском крае имеют основной ОКВЭД прочая зрелищно-развлекательная деятельность (93.29.9). При этом указанный ОКВЭД как дополнительный вид деятельности имеют 1 445 организаций на территории Красноярского края.

Таким образом, имеется большое количество лиц, имеющих возможность участвовать в торгах, проводимых на товарном рынке оказания услуг по зрелищно-развлекательной деятельности. При этом, за анализируемый период МАУ «ЦРСП» не было проведено ни одной конкурентной закупки услуг (товаров, работ), связанных с обеспечением зрелищно-развлекательной деятельности по коду ОКВЭД 93.29.9.

Схожие результаты будут при анализе иных товарных рынков, на которых МАУ «ЦРСП» осуществляло свои закупки в рассматриваемый период (услуги по перевозке пассажиров арендованными автобусами с водителем (ОКВЭД 49.39.31), услуги частных охранных служб (ОКВЭД 80.10) и иные).

Вышеназванное означает, что МАУ «ЦРСП» создало условия, предусматривающие безальтернативную возможность осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) по всем потребностям учреждения, что позволяет МАУ «ЦРСП» использовать исключительно указанный способ закупки без проведения конкурентных процедур, а также осуществлять выбор единственного поставщика, создавая препятствия доступу на конкурентные товарные рынки, на которых осуществляется закупка, что в свою очередь приводит к ограничению конкуренции и свидетельствует о нарушении антимонопольного законодательства, а именно части 1 статьи 17 ФЗ «О защите конкуренции».

Таким образом, при указанных фактических обстоятельствах в действиях МАУ «ЦРСП» имеет место нарушение частей 1 и 5 статьи 17 ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся во включении в Положение о закупках положения, предусматривающего закупку товаров, работ, услуг малого объема у единственного поставщика на сумму, не превышающую 3 000 000 (три миллиона) рублей, что позволило МАУ «ЦРСП» безальтернативно проводить закупки у единственного поставщика на товарных рынках, что привело к необоснованному ограничению конкуренции, поскольку создало неограниченному числу хозяйствующих субъектов препятствие в доступе на данный товарные рынки, а также могло привести к ограничению конкуренции на иных конкурентных товарных рынках по всем потребностям учреждения.

С учетом изложенного, Комиссия пришла к выводу о наличии в действиях МАУ «ЦРСП» нарушения части 1 и 5 статьи 17 ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося во включении в Положение о закупках положения, предусматривающего закупку товаров, работ, услуг малого объема у единственного поставщика на сумму, не превышающую 3 000 000 (трех миллионов) рублей, что позволяет МАУ «ЦРСП» безальтернативно проводить закупки у единственного поставщика по всем потребностям учреждения до 3 000 000 (трех миллионов) рублей, что противоречит принципам, установленным частью 1 статьи 3 ФЗ «О закупках» и имеет результатом необоснованное ограничение конкуренции при проведении закупок, что нарушает права хозяйствующих субъектов на участие в закупках, организуемых в целях удовлетворения нужд МАУ «ЦРСП».

Согласно подпунктам «а», «е» пункта 2 части 1 статьи 23 ФЗ «О защите конкуренции» антимонопольный орган выдает в случаях, указанных в ФЗ «О защите конкуренции», обязательные для исполнения предписания, в том числе о прекращении

ограничивающих конкуренцию соглашений и об устранении последствий нарушения антимонопольного законодательства.

В связи с тем, что на момент принятия решения нарушение не прекращено Комиссия на основании подпунктов «в – г» пункта 3 части 1 статьи 23 ФЗ «О защите конкуренции», считает необходимым выдать МАУ «ЦРСП» обязательное для исполнения предписание о прекращении иных нарушений антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, в соответствии с которым МАУ «ЦРСП» необходимо внести в Положение о закупках товаров, работ и услуг изменения о снижении предельной суммы товаров, работ, услуг, закупка которых может быть осуществлена путем закупки у единственного поставщика, до 300 000 рублей, а так же изменения которые обеспечат возможность выбора альтернативных способов осуществления закупки в зависимости от особенностей предмета закупки.

При установлении суммы закупок с единственным поставщиком Комиссия Красноярского УФАС России по данному делу руководствовалась тем, что за 2019 год 81% закупок, осуществляемых МАУ «ЦРСП», не превышал 300 000 рублей. При этом данные закупки осуществлялись на конкурентных рынках. Установление суммы закупки у единственного поставщика в размере не более 300 000 рублей соответствует 81% договоров, заключаемых МАУ «ЦРСП», направлено на обеспечение достижения целей антимонопольного законодательства и является общепринятым пределом, определенным законодателем (в ФЗ «О контрактной системе», пункт 4 части 1 статьи 93) при осуществлении закупок малых объемов у единственного поставщика для обеспечения текущей деятельности заказчика.

Учитывая, что цели и принципы ФЗ «О закупках» и ФЗ «О контрактной системе» идентичны, по мнению Комиссии, при разработке Положения, МАУ «ЦРСП» должно было, при определении случаев размещения заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), прежде всего, руководствоваться статьей 93 ФЗ «О контрактной системе» (пункт 4).

Данная правовая позиция о допустимости установления предела закупки у единственного поставщика на основании предела закупки у единственного поставщика, установленного ФЗ «О контрактной системе», подтверждается судебной практикой (Решение Арбитражного суда Красноярского края от 01.02.2018 по делу №А33-24280/2017, Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 05.06.2018 по делу А33-24280/2017).

При этом, Комиссия отмечает, что аналогия пункта 5 части 1 статьи 93 ФЗ «О контрактной системе» в данном случае недопустима: во-первых, МАУ «ЦРСП» самостоятельно не осуществляет деятельность в тех сферах, которые поименованы в указанной норме, а только организует соответствующий процесс, обеспечивающий развитие физической культуры и спорта в городе Красноярске и организацию досуга и отдыха населения города, способствующего укреплению здорового образа жизни; во-вторых, исходя из уставных документов учреждение является организацией, наделенной функциями органа местного самоуправления - обеспечивает решение вопросов местного значения города Красноярска, определенных пунктами 19, 20 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статье 7 Устава города Красноярска по организации и проведению официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий города, а также созданию условий для массового отдыха жителей города, организации

обустройства мест массового отдыха населения; в-третьих, как указывалось выше, установление иного предела (свыше 300000 руб.) не обеспечит конкурентный закуп товаров (работ, услуг) для нужд учреждения.

На основании вышеизложенного, Комиссия по рассмотрению дела №94-17-19 о нарушении антимонопольного законодательства, руководствуясь статьями 17, 23, 39, 41, 49, Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать МАУ «ЦРСП» нарушившим части 1 и 5 статьи 17 ФЗ «О защите конкуренции», в части включения в Положение о закупках подпункта 8 пункта 18.2, предусматривающего закупку товаров, работ, услуг у единственного поставщика на сумму, не превышающую 3 000 000 (три миллиона) рублей, что противоречит принципам, установленным частью 1 статьи 3 ФЗ «О закупках», поскольку имеет результатом необоснованное ограничение конкуренции при проведении закупок.

2. Выдать МАУ «ЦРСП» обязательное для исполнения предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства, посредством внесения изменений в Положение о закупках, а именно: в подпункте 8 пункта 18.2 Положения о закупках словосочетание «не более 3 000 000 (три миллиона) рублей» заменить на словосочетание «не более 300 000 (триста тысяч) рублей».

Настоящее решение может быть обжаловано в порядке, установленном статьей 52 Федерального закона 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Председатель Комиссии (...)

Члены Комиссии (...)

(...)