

РЕШЕНИЕ

по делу № 024/01/17-2199/2023

о нарушении антимонопольного законодательства

09 октября 2023 года г. Красноярск

Резолютивная часть решения оглашена по окончании рассмотрения дела 29.09.2023.

В полном объеме решение изготовлено 09.10.2023.

Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председатель Комиссии – Мерзляков В.Л., заместитель руководителя Управления, члены Комиссии: Наследников Ю.В., начальник правового отдела, Дударев А.П., государственный инспектор контрольного отдела, рассмотрев дело № 024/01/17-2199/2023 о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденное в отношении Краевого государственного автономного учреждения здравоохранения «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» (ИНН 2456001357, место нахождения: 662200, Красноярский край, г. Назарово, ул. К. Маркса, д. 28А, помещ. 125; далее – КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника», Учреждение) в связи с выявлением в его действиях признаков нарушения, предусмотренного частями 1, 5 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон № 135-ФЗ),

в присутствии: Воркуль Е.С. (доверенность от 03.04.2023), представителя КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника»;

в отсутствие представителей заявителя – Министерства здравоохранения Красноярского края, надлежащим образом уведомленного о дате, времени и месте рассмотрения дела,

УСТАНОВИЛА:

В адрес Красноярского УФАС России поступил акт проверки Министерства здравоохранения Красноярского края № б/н от 23.03.2023 (вх. № 6346/23 от 30.03.2023) о проведении проверки соблюдения КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» требований Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ).

По результатам рассмотрения обращения, в связи с установлением признаков того, что действия КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» по включению в свое Положение о закупке товаров, работ, услуг (далее – Положение о закупке, Положение) пункта 13.1 раздела 13, позволяющего Учреждению удовлетворить потребность в товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) в размере 2 000 000 рублей без установления ограничения годового объема закупок, а также включении в Положение о закупке подпунктов 10, 16, 23, 24, 25, 28 пункта 13.2 раздела 13 Положения, позволяющих Учреждению удовлетворить потребность в соответствующих товарах (работах, услугах) без использования конкурентных способов закупки по своему субъективному усмотрению, приводят (могут приводить) к 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 товарные рынки, где заказчиком выступает КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника», что нарушает принцип отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки и образует нарушение запрета, установленного частями 1, 5 статьи 17 Закона № 135-ФЗ, приказом Красноярского УФАС России № 220/23 от 02.08.2023 возбуждено настоящее дело.

Определением от 04.08.2023 о назначении дела № 024/01/17-2199/2023 о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению к участию в рассмотрении дела в качестве заявителя привлечено Министерство здравоохранения Красноярского края, в качестве ответчика – КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника», рассмотрение дела назначено на 14.09.2023 (исх. № ВМ/13155/23 от 04.08.2023).

К рассмотрению дела от КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» поступили письменные пояснения (исх. № 221 от 08.09.2023, вх. № 18035-ЭП/23 от 08.09.2023), а также ходатайство об участии в рассмотрении дела № 024/01/17-2199/2023 о нарушении антимонопольного законодательства посредством видео-конференц-связи. Как следует из пояснений, Учреждение готово устранить все нарушения и привести Положение в соответствие с законодательством. Учреждение отмечает, что основанием для разработки Положения и включения в него подпунктов 10, 16, 23, 24, 25, 28 пункта 13.2 и пункта 13.1 послужили нормы Закона № 223-ФЗ, которыми не предусмотрена максимальная сумма для закупки у единственного поставщика и не указано, что должны быть ограничения по годовому объему закупок у единственного поставщика, а также в каких случаях заказчик вправе заключать договоры с единственным поставщиком. Конкурентные процедуры Учреждение проводит с 03.05.2023, считает ограничение размещения годового объема закупок у

единственного поставщика до 50% от совокупного годового объема закупок целесообразным. При осуществлении закупки у единственного поставщика Учреждение готово предусмотреть исчерпывающий перечень оснований для заключения договора с единственным поставщиком, а для повышения прозрачности проводимых закупок готово установить критерии выбора способа закупки товаров, работ, услуг в зависимости от предмета договора и/или цены договора.

13.09.2023 в адрес Управления поступило ходатайство КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» об участии в рассмотрении дела № 024/01/17-2199/2023 о нарушении антимонопольного законодательства посредством видео-конференц-связи (исх. № ВМ/15236/23 от 13.09.2023).

14.09.2023 дело № 024/01/17-2199/2023 рассмотрено в формате видео-конференц-связи, в присутствии Кузнецовой М.Н., исполняющей обязанности главного врача КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» (приказ Министерства здравоохранения Красноярского края от 15.08.2023 № 296омп), Воркуль Е.С., представителя КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» (доверенность от 03.04.2023), в отсутствие представителей заявителя – Министерства здравоохранения Красноярского края, надлежащим образом уведомленного о дате, времени и месте рассмотрения дела.

На рассмотрении дела Кузнецова М.Н. и Воркуль Е.С. пояснили, что поддерживают доводы, представленные в ранее направленных пояснениях. Учреждение готово устранить все нарушения и привести Положение в соответствие с законодательством.

Исследовав материалы дела № 024/01/17-2199/2023, Комиссия пришла к выводу о том, что материалов дела достаточно для квалификации нарушения антимонопольного законодательства, ввиду чего решила принять заключение об обстоятельствах дела.

В соответствии с частью 1, 3 статьи 48.1 Закона № 135-ФЗ, перед окончанием рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства при установлении в действиях ответчиков по делу нарушения антимонопольного законодательства комиссия принимает заключение об обстоятельствах дела. В случае принятия заключения об обстоятельствах дела, дело о нарушении антимонопольного законодательства подлежит отложению.

Определением от 14.09.2023 об отложении рассмотрения дела № 024/01/17-2199/2023 о нарушении антимонопольного законодательства рассмотрение дела отложено на 29.09.2023 (исх. № ВМ/15522/23 от 15.09.2023), участвующим в деле лицам направлено заключение об обстоятельствах дела (исх. № ВМ/15587/23 от 18.09.2023).

К рассмотрению дела от КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» поступило ходатайство (вх. № 19191-ЭП/23 от 26.09.2023) об участии в рассмотрении дела № 024/01/17-2199/2023 о нарушении антимонопольного законодательства 29.09.2023 посредством видео-конференц-связи, а также письменные пояснения на заключение об обстоятельствах дела, в соответствии с которыми Учреждение поддерживает позицию Красноярского УФАС России по поводу устранения всех нарушений антимонопольного законодательства по рассматриваемому делу и приведению Положения в соответствие с нормами Закона № 223-ФЗ, ограничение размещения годового объема закупок у единственного поставщика до 50% совокупного годового объема считает

целесообразным, готово предусмотреть исчерпывающий перечень оснований для заключения договора с единственным поставщиком, а для повышения прозрачности проводимых закупок готово установить критерии выбора способа закупки товаров, работ, услуг в зависимости от предмета договора и/или цены договора.

27.09.2023 ходатайство КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» об участии в рассмотрении дела № 024/01/17-2199/2023 о нарушении антимонопольного законодательства посредством видео-конференц-связи удовлетворено (исх. № ВМ/16057/23 от 27.09.2023).

29.09.2023 дело № 024/01/17-2199/2023 рассмотрено в формате видео-конференц-связи, в присутствии Воркуль Е.С., представителя КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» (доверенность от 03.04.2023), в отсутствие представителей заявителя – Министерства здравоохранения Красноярского края, надлежащим образом уведомленного о дате, времени и месте рассмотрения дела.

На рассмотрении дела Воркуль Е.С. дополнительных пояснений не представила, поддержала ранее изложенную позицию о том, что учреждение готово устранить все нарушения и привести Положение в части закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствие с законодательством.

При рассмотрении настоящего дела Комиссией установлены следующие, имеющие значение для рассмотрения дела, обстоятельства.

КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника», осуществляя закупки, за исключением проведения закупок в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 15 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 № 44-ФЗ), обязано руководствоваться положениями Закона № 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, 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 (далее – положение о закупке).

Положение о закупке, согласно части 2 статьи 2 указанного закона, 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 настоящего Федерального закона, порядок и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Решением Наблюдательного совета КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» (протокол от 26.12.2022) утверждено Положение о закупке товаров, работ, услуг КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника».

Пунктом 6.1 раздела 6 рассматриваемого Положения установлено, что с целью выбора поставщика заказчик проводит конкурентные и неконкурентные закупки. Так, конкурентные закупки могут осуществляться путем проведения торгов: конкурса (открытый конкурс, конкурс в электронной форме, закрытый конкурс), аукциона (открытый аукцион, аукцион в электронной форме, закрытый аукцион, краткий аукцион в электронной форме), запроса предложений (запрос предложений в электронной форме, закрытый запрос предложений), запроса котировок (запрос котировок в электронной форме, закрытый запрос котировок), неконкурентные – закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), закупка путем участия в процедурах, организованных продавцами продукции.

В частности, пунктом 13.1 раздела 13 Положения предусмотрено право заказчика на осуществление процедуры закупок товаров, работ, услуг у единственного поставщика, когда стоимость закупки не превышает 2 000 000 (два миллиона) рублей.

Кроме того, пунктом 13.2 определено, что заказчик вправе осуществлять процедуру закупок у единственного поставщика без учета стоимости закупки в ряде исчерпывающих случаев, в том числе:

- закупки услуг, связанных с обеспечением визитов делегаций и представителей иностранных государств (гостиничное обслуживание или наем жилого помещения, транспортное обслуживание, эксплуатация компьютерного оборудования, обеспечение питания, услуги связи и прочие сопутствующие расходы (подпункт 10));
- заключение договора аренды движимого имущества (подпункт 16);
- заключение договоров поставки запасных частей, узлов, агрегатов и других расходных материалов к арендуемой технике (подпункт 23);
- закупка товаров, работ, услуг при отсутствии на рынке конкуренции поставщиков (подпункт 24);
- преимущество повторной закупки в целях совместимости с первоначальной закупкой (подпункт 25);
- заключение договоров на оказание услуг по технологическому обслуживанию и ремонту арендуемого имущества (подпункт 28).

При этом Положение не содержит ограничений годового объема закупок с единственным поставщиком, которые КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» вправе осуществить на основании пункта 13.1 раздела 13 Положения.

Согласно информации, представленной КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» (исх. № 136 от 02.06.2023, вх. № 11277-ЭП/23 от 02.06.2023), совокупный годовой объем закупок составил:

- за 2020 год 10 272 807, 40 рублей, из них объем закупок у единственного поставщика

составил 10 272 807, 40 рублей (100, 0%);

- за 2021 год 9 907 645, 99 рублей, из них объем закупок у единственного поставщика составил 8 923 962, 50 рубля (90, 1%);

- за 2022 год 11 227 248, 27 рублей, из них объем закупок у единственного поставщика составил 11 227 248, 27 рублей (100, 0%);

- за период с 01.01.2023 по 30.05.2023 3 404 137, 91 рублей, из них объем закупок у единственного поставщика составил 3 404 137, 91 рублей (100, 0%).

При этом подавляющее большинство закупок у единственного поставщика осуществлено Учреждением на основании пункта 13.1 раздела 13 Положения (в ранее действовавшем Положении пункт 9.2.1) и за период 2022-2023 гг. цена одной закупки не превышает 1 000 000 рублей при установленной предельной цене договора у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в размере 2 000 000 рублей.

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

Согласно части 1 статьи 1 Закона № 223-ФЗ, наравне с созданием условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, в числе целей, на достижение которых направлен данный закон, закреплено 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.

Цели законодательного регулирования достигаются, в том числе, путем соблюдения заказчиками при закупке товаров, работ, услуг принципов по отношению к участникам закупки, предусмотренных пунктом 2 части 1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ.

Так, в силу указанных положений Закона № 223-ФЗ, а также пункта 2.3 раздела 2 Положения, при закупке товаров, работ, услуг заказчик руководствуется 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.

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

Законом № 223-ФЗ заказчику предоставлено право самостоятельно определять порядок и условия применения неконкурентных способов закупки, порядок подготовки и осуществления закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) и исчерпывающий перечень случаев проведения такой закупки, закреплять их в положении о закупке (часть 2 статьи 2, статья 3.6 Закон № 223-ФЗ).

При этом это право должно реализовываться с учетом целей правового регулирования в сфере закупочной деятельности отдельными видами юридических лиц и принципов, закрепленных в законе. Кроме того, заказчики не наделены абсолютным правом самостоятельно определять случаи закупки у единственного поставщика.

Так, действия заказчика должны соответствовать целям и принципам, указанным в части 1 статьи 3 Закона № 223-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).

Закрепленные заказчиком в положении о закупке условия, позволяющие осуществлять закупку у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) во всех случаях и при любых потребностях без проведения конкурентных процедур, независимо от наличия конкурентного рынка создают возможность привлечения исполнителя без проведения торгов, что, в свою очередь, приводит к дискриминации и ограничению конкуренции. Для целей экономической эффективности 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 (пункт 9 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 16.05.2018).

При этом следует учесть, что согласно пункту 2 Стандарта осуществления закупочной деятельности отдельных видов юридических лиц, утвержденного ФАС России, разработанного с целью повышения открытости и прозрачности закупок, осуществляемых отдельными видами юридических лиц, увеличения количества участников закупки, развития конкуренции, а также недопущения нарушений положений Закона № 223-ФЗ и Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон № 135-ФЗ), при установлении в положении о закупке права заказчика осуществлять закупку у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) рекомендуется предусмотреть исчерпывающий перечень оснований для заключения договора с единственным поставщиком.

При этом для повышения прозрачности проводимых закупок следует установить в

положении о закупке критерии выбора заказчиком способа закупки товаров, работ, услуг в зависимости от предмета договора и/или цены договора.

При этом необходимо учитывать, что именно 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.

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.

Соответственно, 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 размещения заказа представляет собою злоупотребление правом, намеренное уклонение от конкурентных процедур вопреки принципам осуществления закупок, а также целям правового регулирования в данной сфере (Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 16.09.2021 № 306-ЭС21-13581 по делу № А57-6788/2020).

Согласно позиции Минфина России, изложенной в письме от 19.04.2019 № 24-04-07/28730, исходя из системного толкования норм № Закона 223-ФЗ в случае, если большая часть закупочной деятельности заказчика осуществляется путем закупки товаров, работ, услуг у единственного поставщика, цели Закона № 223-ФЗ, направленные на 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, не выполняются, поскольку закупка товаров, работ, услуг путем проведения конкурентных процедур позволяет значительно расширить круг лиц, участвующих в закупках заказчика.

О том, что действия заказчика по выбору способа закупки являются его безусловным правом, однако установление иных (помимо конкурса и аукциона) способов закупки

должно осуществляться заказчиком не произвольно, а с учетом принципов, установленных частью 1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ (информационная открытость закупки, равноправие, справедливость, отсутствие необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки) было подтверждено и Арбитражным судом Восточно-Сибирского округа (Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 27.01.2021 по делу № А19-8951/2020).

Таким образом, КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» при разработке и принятии Положения должно обеспечить соблюдение норм антимонопольного законодательства.

В рассматриваемом деле оспариваемые пункты (подпункты) Положения приведены в Таблице 1.

Таблица 1 – оспариваемые пункты (подпункты) Положения о закупке

Номер пункта/подпункта раздела 13 Положения	Основания для закупки по указанному пункту/подпункту
пункт 13.1	заказчик вправе осуществить процедуру закупок товаров, работ, услуг у единственного поставщика, когда стоимость закупки не превышает 2000000,00 (два миллиона) рублей
подпункт 10 пункта 13.2	закупки услуг, связанных с обеспечением визитов делегаций и представителей иностранных государств (гостиничное обслуживание или наем жилого помещения, транспортное обслуживание, эксплуатация компьютерного оборудования, обеспечение питания, услуги связи и прочие сопутствующие расходы
подпункт 16 пункта 13.2	заключение договора аренды движимого имущества
подпункт 23 пункта 13.2	заключение договоров поставки запасных частей, узлов, агрегатов и других расходных материалов к арендуемой технике
подпункт 24 пункта 13.2	закупка товаров, работ, услуг при отсутствии на рынке конкуренции поставщиков
подпункт 25 пункта 13.2	преимущество повторной закупки в целях совместимости с первоначальной закупкой
подпункт 28 пункта 13.2	заключение договоров на оказание услуг по технологическому обслуживанию и ремонту арендуемого имущества

Вместе с тем, подобные обстоятельства, оправдывающие и обосновывающие необходимость закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), в рассматриваемых пункте 13.1 и подпунктах 10, 16, 23, 24, 25, 28 пункта 13.2 раздела 13 Положения в качестве требуемого по закону условия применения неконкурентного способа закупки не определены, что не соответствует требованиям части 2 статьи 2, статьи 3.6 и приведенным принципам Закона № 223-ФЗ, обязывающим заказчика такие условия определить. В частности:

1) пункт 13.1, с одной стороны, позволяет осуществить закупку по всем потребностям с учетом того, что цена одной закупки Учреждения в большинстве случаев не

превышает 1 000 000 рублей при установленной максимальной цене договора в размере 2 000 000 рублей, с другой – не ограничивает КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» в годовом объеме закупок, которые оно вправе осуществить у единственного поставщика на его основании, и, по сути, наделяет Учреждение правом осуществить закупку неконкурентным способом вне зависимости от наличия конкурентного рынка на любой объем закупок, в том числе равный 100% совокупному годовому объему закупок;

2) подпункты 10, 16, 23, 24, 25, 28 пункта 13.2 незаконно ограничивает доступ на высококонкурентные товарные рынки потенциальным хозяйствующим субъектам, оказывающим соответствующие услуги по поставке запасных частей, узлов и агрегатов соответствующего профиля, обеспечению питания и т.д. При этом, например, относительно обеспечения питания, антимонопольный орган разделяет позицию, изложенную в Определении Верховного Суда РФ от 16.09.2021 № 306-ЭС21-13581, согласно которой установление в положении о закупках пункта, предусматривающего закупку услуг по организации питания у единственного исполнителя, незаконно ограничивает доступ к возможному участию в соответствующей закупке на конкурентной основе юридических и физических лиц, предоставляющих услуги по организации питания.

Кроме того, подпункт 24 предусматривает закупку у единственного поставщика при отсутствии на рынке конкуренции поставщиков, но при этом в нем не прописаны конкретные критерии и их значения, по соответствию которым Учреждение будет проводить анализ состояния конкуренции на соответствующих товарных рынках.

Учитывая вышеизложенное, закрепленные заказчиком в Положении условия позволяют ему фактически осуществлять закупку без проведения конкурентных процедур во всех случаях и при любых потребностях, что оказывает (может оказывать) влияние на состояние конкуренции на соответствующих товарных рынках, предоставляет (может предоставить) заказчику по своему субъективному усмотрению право определять поставщика (подрядчика, исполнителя) того или иного товара, услуги, в том числе создает возможность для заказчика привлекать для выполнения работ аффилированных или заинтересованных лиц, что неизбежно порождает коррупционные риски.

Кроме того, закупка необходимых товаров, услуг, работ без проведения конкурентных процедур с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), кроме возможного последствия в виде ограничения конкуренции, также может приводить к тому, что цена закупки соответствующего товара, работы или услуги формируется не под влиянием рыночных механизмов – спроса и предложения в результате конкурентной борьбы нескольких хозяйствующих субъектов, а исходя из субъективной оценки конкретного хозяйствующего субъекта, выступающего единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Следует отметить, что Арбитражным судом Красноярского края в решении по делу № А33-25370/2022 от 23.01.2023 поддержана позиция антимонопольного органа о том, что сам факт допустимости закупки у единственного поставщика на конкурентном рынке без каких-либо ограничений является неправомерным. Заказчики не наделяются абсолютным правом самостоятельно определять случаи закупки у единственного поставщика, и при разработке Положения о закупках заказчиком необходимо руководствоваться принципами, установленными Законом № 223-ФЗ. Суд приходит к выводу, что указание антимонопольного органа на необходимость заказчику установить объем закупок в определенных границах, соответствует принципам

разумности и позволяет обеспечить исполнение принципов Закона № 223-ФЗ.

Для определения факта нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного статьей 17 Закона № 135-ФЗ, необходимо, прежде всего, установить товарный рынок, на котором предполагается влияние на конкуренцию, и состав хозяйствующих субъектов, действующих на данном товарном рынке. С указанной целью Комиссией 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 КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» в исследуемый период осуществляло закупки у единственного поставщика на различных товарных рынках, то антимонопольным органом для проведения анализа состояния конкуренции из них были выбраны два товарных рынка – торговли розничной моторным топливом в специализированных магазинах и торговли оптовой изделиями, применяемыми в медицинских целях.

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 первый товарный рынок определен как рынок торговли розничной моторным топливом в специализированных магазинах на территории Красноярского края, второй – как рынок торговли оптовой изделиями, применяемыми в медицинских целях на территории Красноярского края.

Временной интервал исследования определен как ретроспективное исследование состояния конкуренции на указанных рынках в 2020 – 1 квартале 2023 г.

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, соответственно, поставка ГСМ и поставка медикаментов и медицинских изделий.

В состав хозяйствующих субъектов, действующих на рынке торговли розничной моторным топливом в специализированных магазинах на территории Красноярского края, включаются любые хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность

на территории Красноярского края и имеющие возможность осуществить поставку ГСМ в целях удовлетворения нужд КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника».

Так, поставка ГСМ относится к виду деятельности – торговля розничная моторным топливом в специализированных магазинах (ОКВЭД 47.30).

Согласно открытым данным, размещенным на сайте <https://www.rusprofile.ru>, с основным видом деятельности – торговля розничная моторным топливом в специализированных магазинах (код ОКВЭД 47.30) в Красноярском крае зарегистрировано 126 638 юридических лиц.

В состав хозяйствующих субъектов, действующих на рынке торговли оптовой изделиями, применяемыми в медицинских целях на территории Красноярского края, включаются любые хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность на территории Красноярского края и имеющие возможность осуществить поставку медикаментов и медицинских материалов в целях удовлетворения нужд КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника».

Так, поставка медикаментов и медицинских материалов относится к виду деятельности – торговля оптовая изделиями, применяемыми в медицинских целях – ОКВЭД 46.46.2.

Согласно открытым данным, размещенным на сайте <https://www.rusprofile.ru>, с основным видом деятельности – торговля оптовая изделиями, применяемыми в медицинских целях (код ОКВЭД 46.46.2) в Красноярском крае зарегистрировано 115 юридических лиц, с дополнительным – 697 юридических лиц.

Таким образом, имеется большое количество лиц, как юридических, так и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на рассматриваемых товарных рынках, имеющих возможность участвовать в торгах, ограниченных только территориальными границами анализируемых рынков.

С учетом вышеизложенного, Комиссия пришла к выводу, что рынки торговли розничной моторным топливом в специализированных магазинах и торговли оптовой изделиями, применяемыми в медицинских целях являются конкурентными.

Схожие результаты будут при анализе и иных товарных рынков, на которых КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» осуществляло свои закупки в рассматриваемый период.

Вышеназванное означает, что КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника», посредством установления рассматриваемых подпунктов Положения создало условия, предусматривающие возможность осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) практически по всем потребностям Учреждения, что позволяет осуществлять выбор поставщика (исполнителя, подрядчика), создавая препятствия в доступе на товарные рынки иным хозяйствующим субъектам, независимо от уровня конкуренции на них, 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

эффективности расходования бюджетных средств, осуществления закупок по обоснованным рыночным ценам, сложившимся в условиях свободного спроса и предложения.

Соответственно, КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» 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 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 из 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 статьи 17 Закона № 135-ФЗ, положения части 1 настоящей 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, КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» допустило злоупотребление своим правом на самостоятельное установление в Положении требований к закупке, в том числе порядка подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условий их применения.

Указанная позиция Красноярского УФАС России относительно рассматриваемых обстоятельств также подтверждается судебной практикой.

В частности, Арбитражным судом Красноярского края в решении по делу № А33-25370/2022 от 23.01.2023 поддержана позиция антимонопольного органа о том, что сам факт допустимости закупки у единственного поставщика на конкурентном рынке без каких-либо ограничений является неправомерным. Заказчики не наделены абсолютным правом самостоятельно определять случаи закупки у единственного поставщика, и при разработке Положения о закупках заказчикам необходимо руководствоваться принципами, установленными Законом № 223-ФЗ. Суд приходит к выводу, что указание антимонопольного органа на необходимость заказчику установить объем закупок в определенных границах – не превышающих пятьдесят процентов совокупного годового объема закупок заказчика, соответствует принципам разумности и позволяет обеспечить исполнение принципов Закона №223-ФЗ.

Аналогичной позиции придерживаются суды и в других делах (решение Арбитражного суда Красноярского края от 12.08.2020 по делу № А33-21005/2020, постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 27.01.2021 по делу № А19-8951/2020, постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 20.08.2021 по делу № А04-7496/2020, постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 25.04.2023 по делу №А65-13899/2022).

Более того, согласно позиции, изложенной в постановлении Третьего арбитражного апелляционного суда № А33-24280/2017 от 05.06.2018, сам факт допустимости закупки у единственного поставщика на конкурентном рынке без каких-либо ограничений является неправомерным.

Учитывая вышеизложенное, непроведение КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» публичных процедур на право заключения договоров на различных высококонкурентных товарных рынках, на которых Учреждение заключало договоры с единственным поставщиком, не проводя конкурентных процедур, свидетельствует о предоставлении необоснованных преимуществ определенным хозяйствующим субъектам при осуществлении хозяйственной деятельности и ограничении доступа иным хозяйствующим субъектам

на соответствующий товарный рынок.

Таким образом, в действиях КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» усматриваются признаки нарушения частей 1 и 5 статьи 17 Закона № 135-ФЗ, выразившееся в установлении в Положении пункта 13.1 раздела 13, позволяющего Учреждению удовлетворить потребность в товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) в размере 2 000 000 рублей без установления ограничения годового объема закупок, 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, а также во включении в Положение о закупке подпунктов 10, 16, 23, 24, 25, 28 пункта 13.2 раздела 13 Положения, позволяющих осуществлять закупки товаров (работ, услуг) у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на конкурентных товарных рынках, что имеет (может иметь) своими последствиями ограничение конкуренции на указанных 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.

В соответствии с изложенным, Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дела № 024/01/17-2199/2023 пришла к выводу, что обстоятельств, влекущих прекращение производства по настоящему делу, не установлено, срок давности рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, определяемый в соответствии со статьей 41.1 Закон № 135-ФЗ, не истек.

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 статьи 23 Закона № 135-ФЗ, считает необходимым выдать КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» обязательное для исполнения предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

На основании вышеизложенного, Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дела № 024/01/17-2199/2023 о нарушении антимонопольного законодательства, руководствуясь статьями 17, 23, 41, 45, 49, 50 Закона № 135-ФЗ,

РЕШИЛА:

1. Признать Краевое государственное автономное учреждение здравоохранения «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» нарушившим запрет, установленный частями 1 и 5 статьи 17 Закона № 135-ФЗ, выразившийся в злоупотреблении правом на самостоятельное установление в Положении о закупке подпунктов 10, 16, 23, 24, 25, 28 пункта 13.2 раздела 13, а также пункта 13.1 раздела 13, позволяющего Учреждению удовлетворить потребность в товарах (работах, услугах) за счет закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) в размере 2 000 000 рублей без установления ограничения годового объема закупок, что позволяет Учреждению удовлетворить потребность в соответствующих товарах (работах, услугах) без использования конкурентных способов закупки, по своему субъективному усмотрению, и приводит (может привести) к 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 товарные рынки, где заказчиком выступает КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника», что противоречит принципам, установленным частью 1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ.

2. В целях защиты гражданских прав, публичного порядка, обеспечивающего конкуренцию, выдать КГАУЗ «Назаровская городская стоматологическая поликлиника» обязательное для исполнения предписание о необходимости совершения действий, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Решение может быть обжаловано в порядке, установленном статьями 23 и 52 Закона №135-ФЗ.

