

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ДЕЛА О НАРУШЕНИИ
АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА № 054/01/16-858/2019

19 июля 2019

г. Новосибирск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области (Новосибирское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Камнева Н.П. - заместитель руководителя Новосибирского УФАС России, председатель Комиссии;

Иванов С.А. - начальник отдела по борьбе с картелями, член Комиссии;

Соловьёв А.О. - специалист-эксперт отдела по борьбе с картелями, член Комиссии,

рассмотрев дело № 054/01/16-858/2019 от 08.05.2019 по признакам нарушения МКУ Медяковского сельсовета «Культурно-досуговый центр» (ИНН 5429107374, место нахождения: ул. Пролетарская, д. 45, с. Медяково, Купинский район, Новосибирская область, 632754), Обществом с ограниченной ответственностью «Стройснаб» (ИНН 5429109798, место нахождения: ул. Западная, д. 5, г. Купино, Купинский район, Новосибирская область, 632734) статьи 16 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции» (далее Закон о защите конкуренции),

в присутствии «...»

руководствуясь статьей 48.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции"

УСТАНОВИЛА:

В Новосибирское УФАС России из Контрольно-счетной палаты по Новосибирской области поступили материалы обращения (вх № 1121 от 11.02.2019), содержащее информацию о наличии в действиях МКУ Медяковского сельсовета «Культурно-досуговый центр», ООО «Стройснаб» признаков нарушения статьи 16 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) при осуществлении закупки у единственного поставщика.

В заявлении указывается, что МКУ Медяковского сельсовета «Культурно-досуговый центр» заключило договоры с ООО «Стройснаб» на выполнение работ по капитальному ремонту зрительного зала в Доме Культуры в с. Медяково Купинского района Новосибирской области (проемы) договор № 9 от 13.06.2017г. на 70 429,00

руб.; (двери, потолок) договор № 10 от 13.06.2017г. на 88 233,00 руб.; (отделочные работы) договор № 11 от 13.06.2017г. на 321 905,00 руб.; (стены) договор № 12 от 13.06.2017г. на 55 553,00 руб.; (потолок) договор № 13 от 13.06.2017г. на 99 485,00 руб.; (полы 1 этап) договор № 14 от 13.06.2017г. на 79 411,00 руб.; (полы 2 этап) договор № 15 от 13.06.2017г. на 96 409,00 руб.; (полы 3 этап) договор № 16 от 13.06.2017г. на 96 348,00 руб.

В соответствии со ст.98 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований осуществляют аудит в сфере закупок. В ходе аудита в сфере закупок контрольно-счетными органами устанавливаются случаи «дробления» закупок - заключение заказчиком нескольких контрактов (договоров) на сумму до 100 000 (400 000) рублей с общим (одинаковым) предметом, сроком исполнения и поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Контрольно-счетная палата указывает, что «дробление» закупок часто имеет преднамеренный характер, технологически и экономически не обосновано и проводится исключительно для осуществления закупки без использования конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

В таких случаях контрольно-счетные органы квалифицируют действия заказчиков как нарушение статей 8, 24, 93 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», поскольку совокупность действий заказчика по заключению нескольких контрактов (договоров) с общим (одинаковым) предметом направлена на обеспечение одних и тех же государственных или муниципальных нужд и образует единую закупку (сделку) с суммой более 100 000 (400 000) рублей, которая должна осуществляться конкурентным способом. «Дробля» закупку заказчик совершает действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки (приводящие к ограничению конкуренции).

Кроме того, «дробление» закупок повышает риски завышения стоимости, неполной и некачественной поставки, необоснованности и неэффективности закупки товаров (работ, услуг), поскольку публичность (открытость) информации о закупках у единственного поставщика существенно меньше, чем при конкурентных способах.

Контрольно-счетная палата обращает внимание, что в разных субъектах Российской Федерации складывается различная практика оценки и квалификации «дробления» закупок. В ряде случаев территориальные органы Федеральной антимонопольной службы (в том числе по материалам органов прокуратуры и контрольно-счетных органов) признавали «дробление» закупок нарушением Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ и административным правонарушением, предусмотренным статьей 7.29 КоАП РФ (несоблюдение требований законодательства при принятии решения о способе определения поставщика, подрядчика, исполнителя).

В других случаях «дробление» закупок признавалось нарушением Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и административным правонарушением, предусмотренным статьями 14.9, 14.32 КоАП РФ (действия,

которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, заключение ограничивающего конкуренцию соглашения).

Судебная практика также содержит множество примеров, когда «дробление» закупок признавалось нарушением Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ и (или) Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ.

Так, в Определении Конституционного Суда РФ от 23.11.2017 № 2640-0 указано, что решением суда общей юрисдикции, оставленным без изменения вышестоящим судом, было отказано в удовлетворении жалобы гражданина «...» - «...» муниципального бюджетного учреждения «Служба заказчика-застройщика» на постановление заместителя руководителя территориального управления ФАС России о признании виновным в совершении правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 7.29 КоАП РФ. Суд общей юрисдикции указал, что учреждение производило искусственное дробление единого заказа на группу однородных товаров (работ, услуг), чтобы избежать конкурентных процедур определения подрядных организаций для выполнения работ, услуг.

В Определении Верховного Суда РФ от 05.07.2018 № 309-КГ18-8614 по делу № А34-4692/2017 указано, что Управлением Федеральной антимонопольной службы по Курганской области действия ГКУ «Курганская областная универсальная научная библиотека им. А.К. Югова», Управления культуры Курганской области и ООО «Компания «Промпроект», выразившиеся в заключении соглашения об искусственном дроблении на восемь государственных контрактов одной сделки по капитальному ремонту (перепланировке) помещений учреждения, признаны нарушающими требования статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ. На основании решения антимонопольного органа обществу выдано предписание о необходимости перечисления в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения, в размере 1 077 755 рублей 90 копеек.

В Определении Верховного Суда РФ от 07.11.2017 № 308-ЭС17-15799 указано, что ООО «ГеоТрастРесурс» и муниципальное казенное учреждение муниципального образования город Краснодар «Единая служба заказчика» путем заключения 20 контрактов на выполнение проектных работ по сносу жилых помещений, признанных аварийными, в пределах сумм, не превышающих ста тысяч рублей, осуществили дробление работ, идентичных по своему содержанию. Данные контракты заключены без проведения конкурентных процедур, фактически в обход нормативных предписаний Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, в связи с чем суд пришел к выводу о том, что указанные контракты являются ничтожными и Общество не вправе требовать оплаты работ, выполненных им в отсутствие заключенного надлежащим образом муниципального контракта.

В ответ на запрос информации Новосибирского УФАС России об обосновании выбора способа закупок у единственного поставщика (ООО «Стройснаб») МКУ Медяковского сельсовета «Культурно-досуговый центр» пояснило, что денежные средства, выделенные на ремонт зрительного зала поступили во втором полугодии и освоение денежных средств было ограничено временными рамками, на проведение торгов не было времени. В связи с чем было принято решение разбить выделенные деньги на контракты до 100 тыс.рублей. **(вх. № 1714э от 14.03.2019).**

Кроме того, заказчик указал, что между Администрацией Купинского района и Администрацией Медяковского сельсовета Купинского района Новосибирской области было заключено соглашение № 21 от 28.04.2017 о предоставлении иных межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий государственной программы Новосибирской области «Культура Новосибирской области на 2015-2020 годы» на капитальный ремонт зрительного зала Дома Культуры с. Медяково Купинского района Новосибирской области. Денежные средства поступили на расчетный счет Администрации Медяковского сельсовета в полном объеме, тем самым Администрация Медяковского сельсовета приняла на себя **обязанности** согласно п.2.2.8 принимать меры по выполнению договорных обязательств в соответствии с муниципальными контрактами (гражданско-правовыми договорами), заключенными в целях капитального ремонта объекта.

Всеми финансовыми вопросами занималась бухгалтерия Администрации Медяковского сельсовета Купинского района Новосибирской области, в лице главного бухгалтера «...»и Главы Медяковского сельсовета «...», так как, **главным распорядителем** бюджета является Медяковский сельсовет принявшей решение о формировании бюджетных ассигнований на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов на основании предложений по закупкам, сформированных получателями бюджетных средств с использованием государственной интегрированной информационной системы управления финансам (**вх. № 5901 от 20.06.2019**).

ООО «Стройснаб» не представило пояснений по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 054/01/16-858/2019.

На основании вышеизложенного было возбуждено дело № 054/01/16-858/2019 Приказ № 74 от 08.05.2019. В результате рассмотрения вышеуказанного обращения было установлено следующее.

МКУ Медяковского сельсовета «Культурно-досуговый центр» заключило договоры с ООО «Стройснаб» на выполнение работ по капитальному ремонту зрительного зала в Доме Культуры в с. Медяково Купинского района Новосибирской области (проемы) договор № 9 от 13.06.2017г. на 70 429,00 руб.; (двери, потолок) договор № 10 от 13.06.2017г. на 88 233,00 руб.; (отделочные работы) договор № 11 от 13.06.2017г. на 321 905,00 руб.; (стены) договор № 12 от 13.06.2017г. на 55 553,00 руб.; (потолок) договор № 13 от 13.06.2017г. на 99 485,00 руб.; (полы 1 этап) договор № 14 от 13.06.2017г. на 79 411,00 руб.; (полы 2 этап) договор № 15 от 13.06.2017г. на 96 409,00 руб.; (полы 3 этап) договор № 16 от 13.06.2017г. на 96 348,00 руб.

Указанное не может являться основанием для отказа в квалификации данных действий как дробление закупки в силу императивного толкования неделимости капитальных видов работ.

Кроме того, заказчиком была представлена проектно-сметная документация на капитальный ремонт зрительного зала в ДК с. Медяково Купинского района НСО и установлен факт одномоментного заключения договоров (13.06.2017г.).

Определением Конституционного Суда РФ от 23.11.2017 № 2640-0 установлена недопустимость наступления неблагоприятных ситуаций, при которых муниципальный заказчик производит искусственное дробление единого заказа, чтобы избежать конкурентных процедур определения подрядных организаций для выполнения работ, услуг.

При этом выполняется условие одномоментности возникновения нужды в проведении закупки, так суд указывает на недопустимость заключения нескольких контрактов с единственным в один и тот же день и оплаченных платежными поручениями от одной даты.

Суд сделал вывод о том, что в нарушение части 5 статьи 24 ФЗ-44 заказчик при выборе способа определения подрядчика совершил действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки (что неизбежно приводит к ограничению конкуренции).

В Постановлении от 05.04.2011 N 14686/10 по делу N A13-10558/2008 Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что в тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающих состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить доступ к соответствующему товарному рынку, а также выявлены контрагенты, предлагающие наилучшие условия выполнения работ, для обеспечения муниципальных нужд.

Также заключение посредством проведения закупки у единственного поставщика ряда связанных между собой муниципальных контрактов (договоров), фактически образующих **единую сделку, искусственно раздробленную** для формального соблюдения специальных ограничений в обход норм Закона о контрактной системе, противоречит его целям и открывает возможность для приобретения хозяйствующими субъектами незаконных имущественных выгод.

Вместе с тем, заключение контрактов в обход публичных процедур предполагает наличие вины обеих сторон соглашений, поскольку они заключены в целях ограничения конкуренции.

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, вышеуказанное свидетельствует о наличии антиконкурентных соглашений, заключенных между заказчиком и хозяйствующими субъектами, направленных на заключение контрактов (договоров), в результате заключения которых не обеспечен равный доступ всем потенциальным участникам товарных рынков, что существенным образом влияет на конкуренцию, поскольку определенные хозяйствующие субъекты неправомерно воспользовались

предоставленными им преимуществами.

В соответствии с пунктом 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции под соглашением понимается договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме, при этом факт наличия антиконкурентного соглашения не ставится в зависимость от его заключенности в виде договора по правилам, установленным гражданским законодательством (статьи 154, 160, 432, 434 ГК РФ).

Частью 1 статьи 16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе, ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов (пункт 4).

При этом, из анализа положений статьи 16 Закона о защите конкуренции следует, что достаточным основанием для вывода о нарушении названной статьи Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

На заседании Комиссии Новосибирского УФАС России директор МКУ Медяковского сельсовета «Культурно-досуговый центр» «...» заявила, что всеми финансовыми вопросами занимался глава Администрации Медяковского сельсовета Купинского района Новосибирской области «...», так как, **главным распорядителем** бюджета **являлся** Медяковский сельсовет.

Новосибирским УФАС России было установлено, что согласно экспертному заключению ГБУ НСО «ГВЭ НСО» № 814-16 от 26.10.2016г. сметная документация на ремонт зрительного зала в ДК в с. Медяково Купинского района Новосибирской области соответствует сметным нормам.

Кроме того, неделимость объекта капитального строительства или ремонта указана Верховным Судом РФ от 05.07.2018 № 309-КГ18-8614 по делу № А34-4692/2017.

Так, в силу совокупного толкования Постановления Правительства № 87 от 16.02.2008г. следует обязательное наличие единой проектно-сметной документации при капитальных видах работ.

В частности указанное Положение устанавливает состав разделов проектной документации и требования к содержанию этих разделов:

- а) при подготовке проектной документации на различные виды объектов капитального строительства;
- б) при подготовке проектной документации в отношении отдельных этапов

строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства.

Аналогичная норма закреплена в ч. 3 ст. 48 Градостроительного Кодекса РФ, так, наличие у государственного (муниципального) заказчика нужды в проведении комплексных работ, объединённых единой проектно-сметной документацией не допускает возможности «дробления» указанных работ на несколько государственных (муниципальных) контрактов в силу тех обстоятельств, что такие работы не могут быть восприняты как полностью независимые друг от друга (являются неотъемлемой частью капитального ремонта, строительства).

Таким образом при заключения вышеуказанных договоров можно сделать однозначный вывод о том, что рассматриваемые работы выполняются по капитальному ремонту единого объекта (проектно-сметная документация раздроблена), кроме того договоры заключены одномоментно.

В соответствии с [пунктом 5 статьи 4](#) Закона "О защите конкуренции" хозяйствующий субъект - коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

При этом, подрядная организация ООО «Стройснаб», являясь профессиональным участником рынка строительных работ и обладая информацией о порядке размещения муниципальных заказов установленном Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», и наличии иных потенциальных участников закупки (строительных организаций), выразила согласие на совершение действий, не соответствующих законодательству о контрактной системе и приступила к выполнению работ по капитальному ремонту зрительного зала в Доме Культуры в с. Медяково Купинского района Новосибирской области по проемам, дверям, потолкам, отделочным работам, стенам полам 1 этап, 2 этап, 3 этап, что исключило возможность потенциальных конкурентов (неопределенный круг лиц - строительных организаций) претендовать в равной конкурентной борьбе за право заключения договора. Учитывая, что договоры на выполнение по капитальному ремонту зрительного зала в Доме Культуры в с. Медяково Купинского района Новосибирской области по проемам, дверям, потолкам, отделочным работам, стенам полам 1 этап, 2 этап, 3 этап являются двусторонней сделкой и его заключение возможно только при совпадении волеизъявления как стороны заказчика, так и организации, ООО «Стройснаб» в равной степени несет ответственность за нарушение установленных законом требований к порядку заключения такого контракта.

Таким образом, действия МКУ Медяковского сельсовета «Культурно-досуговый центр» и ООО «Стройснаб» по заключению контрактов на выполнение работ по капитальному ремонту зрительного зала в Доме Культуры в с. Медяково Купинского района Новосибирской области (проемы) договор № 9 от 13.06.2017г. на 70 429,00 руб.; (двери, потолок) договор № 10 от 13.06.2017г. на 88 233,00 руб.; (отделочные работы) договор № 11 от 13.06.2017г. на 321 905,00 руб.; (стены) договор № 12 от

13.06.2017г. на 55 553,00 руб.; (потолок) договор № 13 от 13.06.2017г. на 99 485,00 руб.; (полы 1 этап) договор № 14 от 13.06.2017г. на 79 411,00 руб.; (полы 2 этап) договор № 15 от 13.06.2017г. на 96 409,00 руб.; (полы 3 этап) договор № 16 от 13.06.2017г. на 96 348,00 руб. могут противоречить ст.16 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции».

На основании вышеизложенного, Комиссия Новосибирского УФАС России усматривает в действиях МКУ Медяковского сельсовета «Культурно-досуговый центр», ООО «Стройснаб» признаки нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции.