

## РЕШЕНИЕ

по делу № 051/01/10-581/2022

о нарушении антимонопольного законодательства

город Мурманск

Резолютивная часть решения оглашена 21 марта 2023 года.

В полном объеме решение изготовлено 04 апреля 2023 года.

Комиссия Мурманского УФАС России по рассмотрению дела № 051/01/10-581/2022 о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председателя Комиссии – Смирновой К.А., руководителя Мурманского УФАС России;

Членов Комиссии:

Поповой И.Н., ведущего эксперта отдела антимонопольного контроля Мурманского УФАС России;

Сазановой И.А., главного специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля Мурманского УФАС России;

рассмотрев дело № 051/01/10-581/2022 по признакам нарушения Федеральным государственным унитарным предприятием «Архангельское» ФСИН России (место нахождения: Российская Федерация, 196641, г. Санкт-Петербург, п. Металлострой, Северный проезд, д. 1; ОГРН: 10736001000770, ИНН: 3621005430; далее – Предприятие либо ФГУП «Архангельское» ФСИН России) части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выразившегося в злоупотреблении доминирующим положением на товарном рынке услуг розничной торговли товарами в учреждениях уголовно-исполнительной системы Мурманской области, что ущемляет права и законные интересы неопределенного круга лиц, отбывающих наказания или находящихся под стражей в учреждениях уголовно-исполнительной системы Мурманской области и не имеющих возможности приобрести товары в иных объектах торговли,

при участии представителей ФГУП «Архангельское» ФСИН России: <...> (врио директора), консультанта ФГУП «Архангельское» ФСИН России <...> (слушатель, без доверенности), <...> (по доверенности от 09.01.2023 № 11, участие онлайн), <...> (по доверенности от 09.01.2023 № 12, участие онлайн), а также заявителя по делу – <...>,

УСТАНОВИЛА:

С августа 2022 года в Управление Федеральной антимонопольной службы по Мурманской области стали поступать многочисленные заявления граждан, находящихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы Мурманской области (колонии, следственные изоляторы), либо их родственников по факту существенного роста стоимости товаров, реализуемых ФГУП «Архангельское» ФСИН России в магазинах на территории ФКУ ИК-16 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-17 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-18 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-23 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ КП-24 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ СИЗО-2 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ КП-20 УФСИН России по Мурманской, что приводит к ущемлению интересов неопределенного круга потребителей.

Заявления граждан рассмотрены в соответствии с требованиями Закона о защите конкуренции, приказа ФАС России от 25.05.2012 № 339 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной

функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации».

На основании части 7 статьи 44 Закона о защите конкуренции проведен анализ состояния конкуренции и установлено доминирующее положение ФГУП «Архангельское» ФСИН России на рынке услуг розничной торговли в исправительных учреждениях на территории Мурманской области. Результаты анализа оформлены аналитическим отчетом по результатам анализа состояния конкуренции на товарном рынке оказания услуг розничной торговли в исправительных учреждениях на территории Мурманской области (далее – Аналитический отчет).

По результатам рассмотрения заявлений руководителем Мурманского УФАС России издан приказ от 13.10.2022 № 67 «О возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства» по признакам нарушения ФГУП «Архангельское» ФСИН России части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в злоупотреблении доминирующим положением на товарном рынке услуг розничной торговли товарами в учреждениях уголовно-исполнительной системы Мурманской области, что ущемляет права и законные интересы неопределенного круга лиц, отбывающих наказания или находящихся под стражей в учреждениях уголовно-исполнительной системы Мурманской области и не имеющих возможности приобрести товары в иных объектах торговли.

Определением о назначении дела № 051/01/10-581/2022 о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению от 13.10.2022 дело было назначено к рассмотрению на 23.11.2022 в 11 часов 00 минут. К участию в деле в качестве ответчика было привлечено ФГУП «Архангельское» ФСИН России, в качестве заявителей - граждане, заявления которых послужили поводом для возбуждения дела, в качестве заинтересованного лица – ООО «Караван».

Определением от 24.11.2022 рассмотрение дела № 051/01/10-581/2022 о нарушении антимонопольного законодательства отложено на 20.01.2023 в 11 часов 00 минут в связи с необходимостью получения дополнительных доказательств по делу.

Определением от 11.01.2023 срок рассмотрения дела № 051/01/10-581/2022 о нарушении антимонопольного законодательства на основании части 1 статьи 45 Закона о защите конкуренции продлен на 6 месяцев: по 13.07.2023.

Определением от 20.01.2023 рассмотрение дела № 051/01/10-581/2022 о нарушении антимонопольного законодательства было отложено на 15.02.2023 в 11 часов 00 минут в связи с необходимостью получения дополнительных доказательств по делу.

Приказом руководителя Мурманского УФАС России № 11 от 02.02.2023 в связи со служебной необходимостью в состав Комиссии были внесены изменения в части назначения председателем Комиссии Ворониной К.Ф., врио руководителя заместителя Мурманского УФАС России, а также изменения наименования должностей членов Комиссии согласно нового штатного расписания.

Определением от 15.02.2023, на основании подпункта 3 части 1.1 статьи 47 и части 3 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции, рассмотрение дела № 051/01/10-581/2022 о нарушении антимонопольного законодательства было отложено на 21.03.2023 в 11 часов 00 минут в связи с необходимостью принятия заключения об обстоятельствах дела.

В соответствии с требованиями статьи 48.1 Закона о защите конкуренции 15.02.2023 Комиссией подготовлено заключение об обстоятельствах дела № 051/01/10-581/2022 о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Заключение).

В Заключении нашли отражение фактические и иные обстоятельства дела, установленные

Комиссией; обстоятельства, установленные в ходе проведенного антимонопольным органом анализа состояния конкуренции; доказательства, на которых основаны выводы Комиссии, мотивы, по которым Комиссия отвергла те или иные доказательства, приняла или отклонила приведенные в обоснование своих требований и возражений доводы лиц, участвующих в деле.

Заключение направлено по месту нахождения ответчика и заявителей.

Приказом руководителя Мурманского УФАС России № 17 от 20.02.2023 в связи со служебной необходимостью состав Комиссии был изменен в части изменения председателя комиссии с Ворониной К.Ф. на руководителя управления Смирнову К.А.

В силу части 5 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции лицам, участвующим в деле, было дано право представить Комиссии пояснения, доказательства и доводы в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в Заключении, до окончания рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и оглашения резолютивной части решения по нему на заседании Комиссии.

К заседанию Комиссии, назначенном на 21.03.2022 в 11 часов 00 минут, ФГУП «Архангельское» ФСИН России представлены письменные возражения от 20.03.2023 № 113-1-9/62 на заключение об обстоятельствах дела.

Ответчик выразил несогласие с выводами Комиссии по следующим основаниям.

1) Предприятие, в опровержение довода управления о не проведении заказчиком обоснования начальной цены контрактов и не проверки цены на предмет ее превышения средних цен по Мурманской области, отметило, что антимонопольный орган не отразил, как была рассчитана средняя цена по региону, что является показателем средней цены по региону, а также не учел ассортиментный фактор.

По мнению ответчика, недопустимо сравнивать цены в магазинах Предприятия, расположенных в учреждениях уголовно-исправительной системы, с ценами в розничных точках торговых сетей, а также с ценами Росстата, поскольку этот рынок на территориях исправительных учреждений значительно отличается от обычного рынка реализации товаров составом покупателей и особенностью обращения товаров на рынке - это ограниченность покупателей по половому признаку, обеспечение уголовно исполнительными органами питания осужденных, возможность продажи только ограниченных видов товаров (например запрещены к реализации скоропортящиеся товары). Эти и многие другие факторы влияют на формирование спроса и цены товара, отличные от средних цен на товары формирующихся на обычном рынке.

В силу специфики рынка цены в магазинах на территории исправительных учреждений выше цен в магазинах торговых сетей.

В связи с этим, отмечает Предприятие, анализ средних цен по региону не может быть применён к формированию цены закупки для нужд уголовно-исправительной системы, а более того не является обязательным, не предусмотрен локальными актами о закупочной деятельности.

Следует отметить, что в рамках рассмотрения дела Мурманским УФАС России был направлен запрос в адрес Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Мурманской области от 20.10.2022 № 051/01/10-581/2022-3563 о представлении сведений о средних ценах на продовольственные товары на территории Мурманской области за период 2021 года и 1 полугодие 2022 года.

Данные, представленные Территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Мурманской области письмом от 31.10.2022 № ВМ-53-02/570-ТС, а также данные с официального сайта Мурманскстата (<https://murmanskstat.gks.ru/>) и официального сайта

Росстата (<https://rosstat.gov.ru/>) позволили антимонопольному органу сравнить средние цены по Мурманской области и по Северо-Западному Федеральному округу с закупочными и розничными ценами ФГУП «Архангельское» ФСИН России.

Кроме того, антимонопольный орган подчеркивает, что в соответствии с подпунктом 3.2 пункта 3 Положения о выборе поставщика по договору поставок товаров в целях последующей реализации товаров через розничные сети предприятия (утв. приказом врио директора Предприятия от 28.08.2019 № 113-10-1/7, далее – Положение о выборе поставщика) предложение потенциального поставщика должно содержать наиболее разумное соотношение цены и качества товара в сравнении с другими поставщиками аналогичного товара, предпочтение отдается поставщикам, имеющим возможность предоставления цен, максимально приближенных к себестоимости товара, а также возможность поддержания максимального уровня исполнения заказов. При рассмотрении коммерческих предложений преимущество отдается поставщику, чьи предложенные цены товаров не превышают среднестатистическую отпускную цену в конкретном регионе на данный товар согласно данным Росстата.

Следовательно, по мнению антимонопольного органа, анализ средних цен по региону является обязательным и предусмотрен подпунктом 3.2 пункта 3 Положения о выборе поставщика ФГУП «Архангельское» ФСИН России. При этом, Предприятие анализ средних цен по Мурманской области и по Северо-Западному Федеральному органу не проводило.

2) ФГУП «Архангельское» ФСИН России также указывает, что пунктом 7.1.1. Положения о закупках предусматривается два способа закупки - конкурентный и неконкурентный (закупка у единственного поставщика).

Процедура отбора осуществляется на основании коммерческого предложения поставщика, полученного на основании запроса заказчика о предоставлении ценовой информации в бумажном виде для ограниченного количества участников либо путем размещения такого запроса в электронной форме для неограниченного количества участников.

ФГУП «Архангельское» ФСИН России считает, что вывод Мурманского УФАС России о том, что не имеет значения, что процедура закупки у единственного поставщика не является торгами и обоснование цены ничем не должно отличаться от обоснования цены при закупке у единственного поставщика является неверным и сделан без учёта того, что процедура отбора (размещение объявления) и проводится собственно с целью определения тех самых предельных цен. После чего и принимается решение о заключении договора с единственным поставщиком на основании анализа данных ценовых предложений с соблюдением наименьшей предложенной цены.

Довод ФГУП «Архангельское» ФСИН России не обоснован и не соответствует нормам Положения о закупках Предприятия, согласно которым обоснование начальной (максимальной) цены договора является обязательным этапом закупочной деятельности независимо от способа закупки (пункт 3.1.2, пункт 6.3 Положения о закупках).

Обоснование начальной цены является ключевым этапом закупочного процесса, направленным на достижение целей закупочной деятельности Предприятия, и он не может быть подменен этапом проведения закупки и получения ценовых предложений участников на основе потребности заказчика.

В Положении о закупках отсутствует норма о том, что при неконкурентной закупке обоснование начальной цены не проводится.

Напротив, пунктом 6.3.9 Положения о закупках прямо закреплено, что определение начальной (максимальной) цены договора (НМЦД) производится при формировании заявки на закупку, подготовке извещения об осуществлении закупки (в том числе закупки у единственного поставщика, исполнителя, подрядчика) документации о закупке.

3) ФГУП «Архангельское» ФСИН России полагает, что определение начальной максимальной цены договора при выбранном способе закупки являлось нецелесообразным, так как в случае определения начальной максимальной цены договора по средней цене победителем закупки все равно являлся бы поставщик, предложивший наименьшую цену товара.

Формальное отсутствие начальной максимальной цены договора не привело к неконкурентному формированию завышенной цены, а сравнение цен со среднестатистическими отпускными ценами в конкретном регионе на данный товар согласно данным Росстата не предусмотрено никакими нормативными документами.

Комиссия считает, что данный довод не обоснован и противоречит локальным актам Предприятия, регламентирующим закупочную деятельность, а также опровергается материалами антимонопольного дела.

4) ФГУП «Архангельское» ФСИН России обращает внимание, что пунктом 6.3.10 Положения о закупках Предприятию предоставлено право в целях получения ценовой информации в отношении товара, работы, услуги для определения начальной максимальной цены договора осуществить ряд процедур, в том числе, направить запросы о предоставлении ценовой информации не менее 3 (трем) поставщикам (подрядчикам, исполнителям), обладающим опытом поставок соответствующих товаров, работ, услуг, информация о которых имеется в свободном доступе (в частности, опубликована в печати, размещена на сайтах в сети «Интернет»), либо поставщикам, с которыми у заказчика уже имелся положительный опыт поставок соответствующего товара (работы, услуги).

Также, соответствии с абзацем 11, абзацем 12 подпункта 6.3.10 пункта 6.3 раздела 6 Положения о закупках, заказчик вправе разместить запрос о предоставлении ценовой информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на собственном сайте заказчика

ФГУП «Архангельское» ФСИН России считает, что мнение антимонопольного органа о том, что слово «может» следует понимать не как право заказчика, а как обязанность осуществить процедуры по обоснованию цены, является произвольной трактовкой и противоречит Положению о закупках.

Довод Комиссии заключается в том, что пункт 6.3.10 закрепляет порядок определения НМЦД методом сопоставимых розничных цен и в качестве способов его осуществления закрепляет перечень действий, которые совершаются заказчиком в целях реализации указанного метода.

5) Предприятие полагает, что антимонопольный орган сделал ошибочный вывод о необходимости размещения заказчиком извещения запроса на предоставление ценовой информации в электронной форме для неограниченного количества участников с помощью функционала электронной торговой площадки.

В качестве обоснования озвученного тезиса ответчик указывает, что пункт 7.1.7 регламентирует способ заключения договора по подпункту 35 пункта 7.6.1 раздела 7.6 Положения о закупках, а пункт 3.63.10 Положения о закупках позволяет в качестве способа определения ценовой информации использовать сайт заказчика.

Мурманское УФАС России полагает, что Предприятие подменяет и смешивает самостоятельные этапы закупочной деятельности: формирование потребности заказчика с обоснованием начальной цены договора и непосредственно процедуру выбора поставщика (конкурентным либо неконкурентным способами).

Пункт 3.63.10 Положения о закупках отсутствует.

Пункт 6.3.10 Положение о закупках, который по предположению Комиссии имел ввиду заказчик, предусматривает способы определения НМЦД методом сопоставимых розничных

цен. Для чего предусматривает возможность размещения на собственном сайте заказчика запроса о предоставлении ценовой информации.

Пункт 7.1.7 Положения о закупках регламентирует порядок проведения неконкурентного способа закупки. И прямо закрепляет норму о возможности заказчика:

- направить запрос о предоставлении ценовой информации в бумажном виде для ограниченного количества участников (заказчик направляет запрос с указанием НМЦД, потребности в товаре и заключает договор с единственным поставщиком на основании поступившего предложения, отвечающего его требованиям);
- разместить запрос в электронной форме для неограниченного количества участников.

Далее в Положении конкретизируется, как это сделать – с помощью функционала электронной торговой площадки (ЭТП).

Потребность заказчика при таком способе доносится до сведения неограниченного количества лиц путем функционала электронной торговой площадки, а не его собственного сайта.

б) ФГУП «Архангельское» ФСИН России находит необоснованным довод антимонопольного органа о том, что социально значимые товары должны быть доступны для потребителя без каких-либо ограничений, поскольку Предприятие не является социальным органом и основной целью Предприятия является извлечение прибыли как коммерческой организации. Наличие значительного количества запрещённых к реализации товаров приводит к уменьшению оборотов при продажах.

Установление 25 процентной наценки на реализуемые товары, по мнению ответчика, обосновано и экономически оправдано.

Основной довод Комиссии заключается в том, что целью деятельности Предприятия, помимо извлечения прибыли, является обеспечение удовлетворения потребности учреждений уголовно-исполнительной системы в продуктах питания.

Для этих целей Предприятие осуществляет закупочную деятельность, в основе которой провозглашен принцип эффективного использования денежных средств и формирование рыночно обоснованных цен на продукцию, приобретаемую заказчиком для снижения себестоимости оказываемых услуг.

В целом, аргументы ФГУП «Архангельское» ФСИОН России не опровергают сформированный в Заклучении вывод о наличии в действиях ответчика признаков нарушения антимонопольного законодательства. Большинство доводов касаются толкования отдельных положений локальных актов Предприятия, регламентирующих его закупочную деятельность.

По отдельным доводам, напротив, пояснения Предприятия подтверждают позицию антимонопольного органа.

Рассмотрев дело № 051/01/10-581/2022 о нарушении антимонопольного законодательства, изучив представленные документы и сведения, проанализировав пояснения лица, участвующего в деле, результаты анализа состояния конкуренции на товарном рынке, Мурманское УФАС России приходит к выводу о нарушении ФГУП «Архангельское» ФСИН России части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, выразившегося в злоупотреблении доминирующим положением на товарном рынке услуг розничной торговли товарами в границах учреждений уголовно-исполнительной системы Мурманской области (далее – УИС Мурманской области) путем осуществления закупочной деятельности по выбору поставщика с целью реализации товаров в магазины и иные точки общепита учреждений уголовно-исполнительной системы Мурманской области с нарушением закрепленных целей и принципов закупочной деятельности и положений локальных нормативно-правовых актов,

регламентирующих закупочную деятельность ФГУП «Архангельское» ФСИН России, что привело к ущемлению интересов неопределенного круга потребителей.

Комиссия Мурманского УФАС России подчеркивает, что оценке деятельности ФГУП «Архангельское» ФСИН России на предмет соответствия антимонопольному законодательству РФ подвергся общий подход Предприятия к осуществлению закупочной деятельности для достижения уставных целей, который привел к неблагоприятным последствиям для конечных потребителей доминанта – лиц, отбывающих наказание либо находящихся под стражей в учреждениях уголовно-исполнительной системы Мурманской области, и зависимых от действий хозяйствующего субъекта.

При оценке действий Предприятия антимонопольный орган исходил из общих начал и смысла законодательства о закупках, позиций разумности и обоснованности применения Предприятием рыночной силы при использовании своих гражданских прав.

По мнению Мурманского УФАС России, ответчиком не только нарушены нормы, регламентирующие его закупочную деятельность, но также не были соблюдены основные цели и принципы закупочной деятельности, выражающиеся в эффективном использовании денежных средств и формировании рыночно обоснованных цен на продукцию, приобретаемую заказчиком для снижения себестоимости оказываемых услуг.

ФГУП «Архангельское» ФСИН России фактически свело свою уставную деятельность к процессу получения собственной прибыли за счет взимания наценки на реализуемые в магазинах на территории УИС Мурманской области товары, приобретаемые по завышенным ценам, что стало возможным вследствие нарушения основных правил и принципов закупочной деятельности предприятия.

Позиция Мурманского УФАС России основана на следующих фактических обстоятельствах, установленных в процессе рассмотрения дела № 051/01/10-581/2022 о нарушении антимонопольного законодательства.

ФГУП «Архангельское» ФСИН России основано на праве хозяйственного ведения, является коммерческой организацией, входит в состав уголовно-исполнительной системы и, кроме извлечения прибыли, имеет целью привлечение к труду лиц, отбывающих уголовные наказания.

Согласно пункту 1.4 Устава ФГУП «Архангельское» ФСИН России, утвержденного приказом ФСИН России от 28.08.2010 № 382 с изменениями от 11.11.2015 № 1060 (далее – Устав), унитарное предприятие находится в ведомственном подчинении Федеральной службы исполнения наказаний.

Полномочия собственника имущества Предприятия осуществляет ФСИН России.

Местом нахождения Предприятия является Российская Федерация, 196641, г. Санкт-Петербург, п. Металлострой, Северный проезд, д. 1.

ФГУП «Архангельское» ФСИН России осуществляет деятельность на территории Мурманской области, Республики Карелия, Республики Коми, Архангельской области.

В выписке из Единого государственного реестра юридических лиц отсутствуют сведения о наличии у Предприятия филиалов либо представительств на территории Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2.1 Устава, целями деятельности ФГУП «Архангельское» ФСИН России являются:

- получение прибыли;

- удовлетворение потребностей уголовно-исполнительной системы в продуктах питания;
- развитие материальной и социальной базы учреждений уголовно-исполнительной системы;
- привлечение к труду лиц, отбывающих уголовные наказания.

Пунктом 2.2 Устава закреплены виды деятельности, которые Предприятие вправе осуществлять для достижения уставных целей.

Помимо оптовой и розничной торговли, для целей извлечения прибыли и удовлетворения потребностей уголовно-исполнительной системы в продуктах питания, Предприятие вправе осуществлять комплекс различных видов экономической деятельности.

Антимонопольным органом установлено, что на территории исправительных колоний и следственных изоляторов Мурманской области находятся магазины, представляющие собой объекты недвижимости, переданные Предприятию в безвозмездное пользование на праве оперативного управления для использования в целях организации розничной торговли продуктами питания, безалкогольными напитками и предметами (товарами) первой необходимости для нужд осужденных, а также находящихся под стражей лиц.

Таким образом, на территории УИС Мурманской области функционируют объекты торговли, в которых лица, отбывающие наказание или находящиеся под стражей, могут приобрести товары с учетом установленных нормативно-правовыми актами ограничений (периодичность посещения объектов торговли, установление лимитов по сумме для совершения покупок и пр.).

Организацию розничной торговли в магазинах УИС Мурманской области осуществляет ФГУП «Архангельское» ФСИН России, которому для этих целей безвозмездно переданы объекты торговли.

Способ реализации уставной цели по удовлетворению потребности учреждений УИС в продуктах питания, равно как порядок организации розничной торговли товарами определяются ФГУП «Архангельское» ФСИН России самостоятельно.

Установлено, что организация розничной торговли для Мурманской области, Архангельской области, республик Коми и Карелия осуществляется ФГУП «Архангельское» ФСИН России отдельно для каждого региона по месту нахождения юридического лица.

В рамках настоящего дела рассматриваются действия Предприятия по розничной реализации товаров в учреждениях УИС Мурманской области.

Как было отмечено ранее, в августе 2022 года в Мурманское УФАС России стали поступать многочисленные заявления граждан, отбывающих наказание в учреждениях УИС Мурманской области, о высокой стоимости товаров в объектах торговли.

Антимонопольным органом установлено, что ФГУП «Архангельское» ФСИН России была реализована следующая схема обеспечения продуктами питания лиц, находящихся в учреждениях УИС Мурманской области.

ФГУП «Архангельское» ФСИН России осуществляло выбор поставщика продовольственных и непродовольственных товаров в учреждения уголовно-исполнительной системы Мурманской области.

С поставщиком заключались договоры поставки, по условиям которых поставщик обязался поставить заказанный Предприятием товар по согласованной цене к месту приемки (ФКУ ИК-16, ФКУ ИК-17, ФКУ ИК-18, ФКУ СИЗО-1, ФКУ КП-24, ФКУ ИК-23, ФКУ СИЗО-2, ФКУ КП-20).

В последующем товар реализовывался силами Предприятия.

Розничная цена для потребителей складывается из закупочной цены (предложенной поставщиками цены) и установленной Предприятием наценки на реализуемые товары до 25%.

01.07.2022 между ФГУП «Архангельское» ФСИН России и ООО «Караван» (ИНН 6686105630, место нахождения: 620017, г. Екатеринбург, ул. Краснофлотцев, д. 10, кв. 2) было заключено 5 договоров поставки товаров в магазины при УФСИН России по Мурманской области:

- договор поставки № 50з/2022 от 01.07.2022 на сумму 4 880 000,00 рублей на 76 наименований товара;

- договор поставки № 51з/2022 от 01.07.2022 на сумму 4 980 000,00 рублей на 128 наименований товара;

- договор поставки № 52з/2022 от 01.07.2022 на сумму 4 900 000,00 рублей на 152 наименования товара;

- договор поставки № 53з/2022 от 01.07.2022 на сумму 4 990 000,00 рублей на 135 наименований товара;

- договор поставки № 54з/2022 от 01.07.2022 на сумму 4 970 000,00 рублей на 6 наименований (далее – Договоры).

Поставка товаров осуществлялась по заявкам Предприятия.

Спецификациями к договорам поставки определены наименования товара, который может быть заказан Предприятием и закупочная цена.

Всего Договорами была предусмотрена возможность заказа и поставки 497 наименований различных товаров.

Цена включала в себя стоимость тары, упаковки, транспортных расходов поставщика на доставку товара до склада покупателя, погрузочные работы, а также иные обязательные платежи, взносы и сборы, понесенные поставщиком при исполнении им обязательств, предусмотренных договорами.

Приказом врио директора ФГУП «Архангельское» ФСИН России от 01.07.2022 № 113-1-5/259-1 установлена торговая наценка на товары, реализация которых осуществлялась по вышеуказанным договорам с ООО «Караван».

Анализ приказа показал, что по подавляющему большинству товаров установлена наценка в размере 25% от закупочной цены.

Антимонопольным органом осуществлена выборка закупочной и розничной стоимости отдельных товаров:

	Закупочная цена с НДС	Наценка Предприятия	Розничная цена	Средняя цена на 24.06.22 области	Средняя цена на по 24.06.2022 СЗФО по
Сахар-песок	<...> (0,8 кг)	25%	<...>	82,36	80,18
Крупа гречневая	<...> (0,8 кг)	25%	<...>	180,66	161,33
Крупа рис	<...> (0,8 кг)	25%	<...>	131,36	139,58
Картофель	<...> (1 кг)	25%	<...>	76,14	67,34
Капуста белокочанная свежая	<...> (1 кг)	25%	<...>	56,36	53,18
Лук репчатый	<...> (1 кг)	25%	<...>	56,21	58,94
Яблоки	<...> (1 кг)	25%	<...>	149,32	145,49
Морковь	<...> (1 кг)	25%	<...>	63,50	68,25

Молоко питьевое пастеризованное	<...> (0,9л)	25%	<...>	84,01	76,88
Масло подсолнечное рафинированное	<...> (0,9л)	1%	<...>	149,67	149,42
Масло подсолнечное	<...> (0,9 л)	25%	<...>	149,67	149,42
Мука пшеничная	<...> (1 кг)	25%	<...>	68,73	62,22
Макаронные изделия из муки высшего сорта	<...> (1 кг)	25%	<...>	176,57	154,10
Чай черный байховый	<...> (100 г)	25%	<...>	1514,85*	1397,79 *
Лимоны	<...> (1 кг)	25%	<...>	**	**
Апельсины	<...> (1 кг)	25%	<...>	**	**
Мандарины	<...> (1 кг)	25%	<...>	**	**

\* На сайте Росстата и Мурманскстата цена представлена за килограмм

\*\* На обозначенные товары цены на сайте Росстата и Мурманскстата не представлены

Мурманским УФАС России использована информация, представленная Территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Мурманской области письмом от 31.10.2022 № ВМ-53-02/570-ТС, а также данные с официального сайта Мурманскстата (<https://murmanskstat.gks.ru/>) и официального сайта Росстата (<https://rosstat.gov.ru/>).

Анализ показал, что розничная цена на ряд социально значимых товаров существенно превышала среднюю цену на аналогичные товары по региону: на яблоки на 50%, гречневую крупу на 33%, на рис на 35,6%, на сахар на 25%, на отдельные наименования масла растительного на 55,6%, на лук репчатый на 40%, на морковь на 36,5%, на молоко питьевое пастеризованное на 41%, на муку пшеничную на 47%, на макаронные изделия из муки высшего сорта на 41%.

Кроме того, закупочные цены, по которым Предприятие приобретает товары у ООО «Караван» также превышали среднюю цену по региону.

В письме от 23.08.2022 № 113-1-9/359 ФГУП «Архангельское» ФСИН России указало, что Предприятие ежегодно перечисляет в соответствующий бюджет часть прибыли, оставшейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей. В связи с чем, отметило Предприятие, его деятельность направлена на извлечение прибыли и на исполнение возложенных обязанностей перед Российской Федерацией.

Снижение торговой наценки на социально значимые продукты ниже имеющейся может привести к убыткам Предприятия.

Согласно полученным данным, основным источником дохода ФГУП «Архангельское» ФСИН России в настоящее время является именно розничная реализация продуктов питания в магазинах уголовно-исполнительной системы.

Фактически, Предприятие получает прибыль за счёт установленной наценки на реализуемые товары, приобретенные у третьих лиц.

В ходе рассмотрения антимонопольного дела у ООО «Караван» были запрошены сведения о закупочных ценах на товары, реализуемые на территории Мурманской области в рамках заключенных Договоров.

Письмом № 75 от 07.11.2022 ООО «Караван» представило запрашиваемую информацию в

форме копий товарных накладных.

Мурманским УФАС России осуществлен анализ закупочных цен ООО «Караван» на отдельные виды товаров и их сравнение с закупочными ценами Предприятия, розничными ценами в магазинах УИС Мурманской области, а также средними ценами по региону согласно данным Росстата.

Результаты проведенного исследования выборочно приведены в таблице:

	Закупочные цены ООО «Караван» с НДС	Закупочные цены ФГУП Архангельское ФСИН России НДС	цены Розничные реализуемые ФГУП Архангельское ФСИН России	на товары Мурманской области	Средняя цена на август 2022 по
Сахар-песок	<...>	<...>	<...>		76,64
Крупа гречневая	<...>	<...>	<...>		174,52
Крупа рис	<...>	<...>	<...>		139,19
Картофель	<...>	<...>	<...>		43,85
Капуста белокочанная свежая	<...>	<...>	<...>		29,28
Лук репчатый	<...>	<...>	<...>		54,42
Яблоки	<...>	<...>	<...>		130,99
Морковь	<...>	<...>	<...>		48,34
Молоко питьевое пастеризованное	<...>	<...>	<...>		83,26
Масло подсолнечное рафинированное	<...>	<...>	<...>		161,14
Мука пшеничная	<...>	<...>	<...>		69,21
Макаронные изделия из муки высшего сорта	<...>	<...>	<...>		177,08
Чай черный байховый	<...>	<...>	<...>		1555,40*
Соль поваренная пищевая	<...>	<...>	<...>		23,85
Лимоны	<...>	<...>	<...>		151,01
Апельсины	<...>	<...>	<...>		95,82
Мандарины	<...>	<...>	<...>		**
Майонез	<...>	<...>	<...>		354,08
Печенье	<...>	<...>	<...>		332,97
Пряники	<...>	<...>	<...>		223,59
Горчица	<...>	<...>	<...>		**
Халва	<...>	<...>	<...>		**
Козинак	<...>	<...>	<...>		**
Мед «Тимоша»	<...>	<...>	<...>		635,63
Шоколадный батончик «Сникерс»	<...>	<...>	<...>		1440,98
Кофе	<...>	<...>	<...>		3918,20
Сервелат «Финский»	<...>	<...>	<...>		812,97
Ягода брусника					**

протертая	<...>	<...>	<...>	
Драже				
«Солнечные россыпи» лимон	<...>	<...>	<...>	**

\* На сайте Росстата и Мурманскстата цена представлена за килограмм

\*\* На обозначенные товары цены на сайте Росстата и Мурманскстата не представлены

Расчет закупочных цен ООО «Караван», указанных в таблице, произведен на основе представленных Обществом товарных накладных. В связи с тем, что одни и те же товары были приобретены по разной цене в разное время, взят средний показатель стоимости указанных товаров. Цены в таблице представлены с НДС.

Анализ представленной информации показывает, что по многим позициям (в силу объема не все товарные позиции отражены в таблице) закупочные цены ФГУП «Архангельское» ФСИН России более чем в 2 раза превышают закупочные цены поставщика - ООО «Караван».

Итоговая розничная цена для потребителей – лиц, отбывающих наказание в УИС Мурманской области и не имеющих иной возможности приобрести товары, складывается из закупочных цен Предприятия и установленной к ним наценке в размере 25%.

ФГУП «Архангельское» ФСИН России обоснованно отметило, что розничная реализация товаров является видом его предпринимательской деятельности и Предприятие вправе устанавливать размер наценки на реализуемые им товары в объекты торговли.

В материалы дела представлены расчеты торговой наценки ОСП «Мурманское», согласно которым расчет торговой наценки проведен на основании финансового результата Предприятия за 6 месяцев 2022 года, а также с учетом расходов на продажу, за исключением управленческих расходов и рентабельности 3,6 %.

Комиссия Мурманского УФАС России не оспаривает возможность Предприятия получать прибыли за счет ведения экономической деятельности.

Вместе с тем, исключительное положение ФГУП «Архангельское» ФСИН России на рынке розничной реализации товаров в границах УИС Мурманской области (в силу своего 100% доминирования) и социально-значимые уставные цели обязывают Предприятие воздержаться от получения собственной финансовой выгоды в ущерб интересам потребителей.

Предприятие обязано добросовестно использовать предусмотренные законом механизмы, призванные способствовать эффективному ведению его хозяйственной деятельности с целью достижения не только прибыли, но и удовлетворения потребности потребителей.

Как был отмечено, ФГУП «Архангельское» ФСИН России реализует схему, заключающуюся в приобретении товаров у поставщика с целью их последующей реализации в собственных объектах торговли.

Выбор поставщика и закупочная деятельность Предприятия должны осуществляться в соответствии с требованиями нормативно-правовых актов.

В рассматриваемом деле Комиссия приходит к выводу о том, что ФГУП «Архангельское» ФСИН России нарушило правовые акты, регламентирующие его закупочную деятельность, а также ее цели и принципы, что в конечном итоге привело к реализации товаров в магазинах УИС Мурманской области по ценам, существенно превышающим средние цены по региону.

В ходе рассмотрения дела Комиссия стремилась проанализировать, предпринимались ли Предприятием какие-либо действия, направленные на решение проблемы высокой стоимости товаров в магазинах на территории УИС Мурманской области.

В качестве единственного решения ответчик привел пример применения наценки 10% на отдельные наименования товаров.

Мурманским УФАС России установлено, что приказом ФГУП «Архангельское» ФСИН России от 01.08.2022 № 113-1-5/281 «Об установлении торговой наценки в ОСП Мурманское» с 08.08.2023 установлена торговая наценка в размере 10 % на соль, сахар-песок, говядину тушеную рубленную, свинину тушеную рубленную, сайру тихоокеанскую, масло подсолнечное рафинированное.

Вместе с тем, данная мера в совокупности не принесла положительного результата, так как стоимость основной массы товара осталась завышенной и наценка в 10% была произведена на крайне незначительную группу товаров относительно общей массы товаров.

Предприятие обладало информацией о массовых жалобах потребителей на существенный рост цен на реализуемые товары, вместе с тем, не предпринимало каких-либо эффективных действий, направленных на разрешение проблемной ситуации, настаивании на формальной законности реализуемой им схемы по приобретению товаров и их последующей реализации.

Мурманское УФАС России проанализировало процедуру выбора поставщиков продовольственных и непродовольственных товаров для нужд ФГУП «Архангельское» ФСИН России и установило следующее.

Закупочная деятельность ФГУП «Архангельское» ФСИН России осуществляется на основании Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках)

Целями Закона о закупках являются обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, указанных в части 2 настоящей статьи, в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Пунктом 5 части 2 статьи 1 Закона о закупках предусмотрено, что закон устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг государственными унитарными предприятиями, муниципальными унитарными предприятиями при наличии правового акта, утвержденного в соответствии с частью 3 статьи 2 настоящего Федерального закона и размещенного до начала года в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с частью 1 статьи 4 настоящего Федерального закона, при осуществлении установленных законом закупок.

Частью 1 статьи 2 Закона о закупках установлено, что 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.

В соответствии с частью 2 статьи 2 Закона о закупках, положение о закупке 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.

Положение о закупках товаров, работ, услуг для нужд ФГУП «Архангельское» ФСИН России утверждено приказом врио директора ФГУП «Архангельское» ФСИН России от 20.06.2022 № 113-10-1/4 (далее – Положение о закупках).

Согласно пункту 1.1.4 Положения о закупках, оно распространяется на все случаи закупок товаров, работ, услуг, осуществляемые заказчиком, за исключением случаев, указанных в пункте 1.1.5 Положения о закупках.

Под закупочной деятельностью Предприятия понимается деятельность по удовлетворению потребности в продукции, включающая планирование закупок, проверку участников закупки, подготовку, объявление и проведение процедуры закупки, заключение и исполнение договоров, подготовку установленной отчетности, осуществляемая в соответствии с положением о закупке и федеральным законодательством.

Закупка – последовательность действий, осуществляемых в соответствии с Положением о закупках с целью заключения договора между заказчиком и поставщиком (поставщиком, исполнителем) для удовлетворения потребности.

Согласно Положению о закупках, закупки могут быть конкурентными и неконкурентными (закупка у единственного поставщика).

Целями и принципами закупочной деятельности Предприятия, как следует из пункта 1.2 Положения о закупках, являются:

- эффективное использование денежных средств;
- формирование рыночно обоснованных цен на продукцию, приобретаемую заказчиком для снижения себестоимости выпускаемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг.

В соответствии с пунктом 1.2.2 Положения о закупках, основным принципом осуществления Предприятием закупок является целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг и реализации мер, направленных на сокращение издержек заказчика.

Пункт 1.3 Положения о закупках закрепляет организационно-методические подходы и инструменты для достижения заявленных целей и принципов закупочной деятельности Предприятия, в том числе:

- использование открытых конкурентных процедур как приоритетной формы закупок
- конкурентный выбор поставщиков (подрядчиков, исполнителей), где это возможно и целесообразно, и повышенный контроль за принятием решений о закупке в ситуациях, когда это невозможно и нецелесообразно;
- конкурентный и разумный выбор наиболее предпочтительных предложений при комплексном анализе выгод и издержек (прежде всего цены и качества продукции);
- планирование закупочной деятельности посредством осуществления комплекса мероприятий, направленных на определение оптимального объема необходимой продукции, которая должна быть закуплена в течение планируемого периода.

- применение наиболее подходящих для конкретной закупочной ситуации процедур, обеспечивающих выбор поставщика по наилучшим совокупным значениям требуемых показателей (качество, условия поставки, цена и др.)

Раздел 3 Положения о закупках закрепляет описание процесса закупочной деятельности Предприятия, под которым понимается последовательность действий, осуществляемых от возникновения потребности в закупке продукции до удовлетворения этой потребности и включающий в себя планирование потребности в продукции, инициирование и проведение закупки, заключение по их результатам договоров и их исполнение, мониторинг и контроль за исполнением договоров.

Стадия 1 «Планирование закупок» предусматривает определение и обоснование потребности в закупках с указанием плановой стоимости закупки, подтверждение финансирования, формирование проекта плана закупок и его утверждение.

Стадия 2 «Инициирование закупки» предусматривает совершение следующих действий:

- формирование заявки на закупку (включая технические требования, проект договора и определение начальной (максимальной) цены договора);
- подтверждение финансирования;
- подтверждение способа закупки;
- утверждение заявки на закупку.

Стадия 3 «Подготовка и проведение закупок».

Стадия 4 «Заключение и исполнение договора».

Стадия 5 «Мониторинг и контроль за исполнением договора».

Стадия 6 «Размещение в ЕИС сведений о договоре, изменений и документов по исполнению договора».

Пунктом 3.1.3 Положения о закупках определено, что в случае проведения закупки у единственного поставщика предусмотрен упрощенный порядок действий без стадий 3,4,5,6, а в случае проведения закупки до 100 тысяч рублей – без стадий 2-6.

Таким образом, стадия инициирования закупки, включающая обоснование начальной (максимальной) цены договора, является обязательной для всех видов закупок, кроме закупки у единственного поставщика до 100 тысяч рублей.

Данное положение корреспондирует с иными нормами Положения о закупке.

Так, пунктом 3.5 Положения о закупках предусмотрено, что инициатор закупки при подготовке и проведении закупки осуществляет в том числе следующие действия:

- определяет и формирует потребность в конкретном товаре, работе, услуге;
- готовит обоснование НМЦД путем выполнения расчета указанной цены с приложением справочной информации и документов либо с указанием реквизитов документов, на основании которых выполнен расчет;
- организует сбор, анализ и предоставление коммерческих предложений, иные сведения о цене товара, работы, услуги организатору закупки;
- определяет применимый метод определения НМЦД или несколько таких методов;

- осуществляет соответствующим методом определение НМЦД;
- формирует обоснование НМЦД;
- рассматривает и готовит обоснование потребности в закупке у единственного поставщика.

Таким образом, из Положения о закупках следует, что сначала заказчиком формируется потребность в товаре и начальная (максимальная) цена договора и только в последующем определяется способ осуществления закупки.

Процесс планирования закупочной деятельности регламентирован разделом 6 Положения о закупках.

Пункт 6.3 Положения о закупках устанавливает требования к определению и обоснованию начальной (максимальной) цены договора и потребности в закупке.

В силу пункта 6.3.9 Положения о закупках, определение НМЦД производится при формировании заявки на закупку, подготовке извещения об осуществлении закупки (в том числе закупки у единственного поставщика, исполнителя, подрядчика) документации о закупке.

Результат определения НМЦД отражается в указанных документах.

Обоснование НМЦД заключается в выполнении расчета указанной цены с приложением справочной информации и документов либо с указанием реквизитов документов, на основании которых выполнен расчет.

Указанный раздел устанавливает несколько методов определения НМЦД:

- метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка);
- тарифный метод;
- проектно-сметный метод;
- затратный метод;
- определение формулы цены;

Приоритетным является метод сопоставимых розничных цен. Он заключается в установлении НМЦД на основании информации о рыночных ценах (далее – ценовая информация) идентичных товаров, работ, услуг, планируемых к закупкам, или при их отсутствии однородных товаров, работ, услуг.

В целях получения ценовой информации в отношении товаров, работ, услуг для определения НМЦД заказчику дается возможность применять закрепленные пунктом 6.3.10 инструменты:

- направить запросы о предоставлении ценовой информации не менее 3 (трем) поставщикам (подрядчикам, исполнителям), обладающим опытом поставок соответствующих товаров, работ, услуг, информация о которых имеется в свободном доступе либо поставщикам, с которыми у заказчика уже имелся положительный опыт поставок соответствующего товара (работы, услуги);
- разместить запрос о предоставлении ценовой информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на собственном сайте заказчика;
- осуществить поиск ценовой информации в реестре контрактов, договоров, заключенных иными заказчиками либо использовать при формировании НМЦД ранее заключенные

заказчиком договоры (контракты) за последние 2 года;

- использовать данные государственной статистической отчетности о ценах товаров, работ, услуг;

- использовать иные источники информации, в том числе общедоступные результаты рынка.

В случае, если заказчик направляет запрос о предоставлении ценовой информации, то он может содержать в том числе:

- подробное описание объекта закупки, количества товара;

- основные условия исполнения контракта;

- указание о том, что из ответа на запрос должны однозначно определяться цена единицы товара, работы, услуги и общая цена контракта на условиях, указанных в запросе, срок действия предлагаемой цены, расчет такой цены с целью предупреждения намеренного завышения или занижения цен товаров, работ, услуг.

В целях определения НМЦД методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) рекомендуется использовать не менее трех цен товара, работы, услуги, предлагаемых различными поставщиками.

В силу пункта 7.1.1 Положения о закупках, оно предусматривает конкурентные и неконкурентные закупки.

Неконкурентной признается закупка, осуществленная у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика). В соответствии с пунктом 7.1.7 Положения о закупках, закупка у единственного поставщика осуществляется на основании коммерческого предложения поставщика, полученного на основании запроса заказчика о предоставлении ценовой информации в бумажном виде для ограниченного количества участников либо путем размещения такого запроса в электронной форме для неограниченного количества участников.

Извещение запроса на предоставление ценовой информации в электронной форме для неограниченного количества участников размещается с помощью функционала электронной торговой площадки (ЭТП). Одновременно с извещением размещается техническое задание (описание предмета закупки) и проект договора.

Срок предоставления потенциальными участниками предложений по запросу о предоставлении ценовой информации сроками не ограничен.

Основания для заключения договора с единственным поставщиком перечислены в пункте 7.6.1 Положения о закупках.

Согласно подпункту 30 пункта 7.6.1 Положения о закупках, закупка у единственного поставщика осуществляется ФГУП «Архангельское» ФСИН России если закупка товаров, работ, услуг для нужд третьих лиц в соответствии с договором комиссии, поставки с целью реализации товаров в магазины, иные точки общепита учреждений УИС, с целью оказания безвозмездной помощи (благотворительной, гуманитарной) помощи, дарения, пожертвования с целью последующей безвозмездной передачи таких товаров, выполненных работ, оказанных услуг третьим лицам (закупка не для собственных нужд).

В соответствии с пунктом 7.6.2 Положения о закупке, решение о цене товаров, работ, услуг, закупаемых у единственного поставщика, принимает руководитель заказчика или уполномоченное им лицо на основании письменного обоснования потребности в закупке у единственного поставщика.

Обоснование потребности в закупке у единственного поставщика разрабатывается структурным подразделением заказчика, имеющим потребность в товаре, работе, услуге. Такое обоснование должно содержать информацию о причинах заинтересованности в конкурентном товаре, работе, услуге, о причинах необходимости приобрести его у конкретного (единственного) поставщика, а также экономическое обоснование цены договора.

Кроме того, приказом врио руководителя директора Предприятия от 28.08.2019 № 113-10-1/7 утверждено Положение о выборе поставщика по договору поставок товаров в целях последующей реализации товаров через розничные сети предприятия.

Положение о выборе поставщика разработано в целях заключения договоров поставок, агентских договоров, договоров комиссии в целях последующей реализации товаров через торговую сеть ФГУП «Архангельское» ФСИН России и содержит основные принципы, критерии и этапы, регулирующие порядок выбора потенциальных поставщиков товаров с целью заключения договоров.

Положение о выборе поставщика является локальным правовым актом Предприятия, детализирующим способ заключения договоров поставки с целью реализации товаров в магазины, иные точки общепита учреждений УИС.

Положение о выборе поставщика применяется с Положением о закупках при проведении закупки у единственного поставщика по основанию, предусмотренному подпунктом 30 пункта 7.6.1 Положения о закупках.

Согласно терминам Положения о выборе поставщика, под договором понимается договор поставки, оказания услуг по реализации товаров (договор комиссии, агентский договор). Под объявлением понимается приглашение предприятия к сотрудничеству потенциальных поставщиков и заключения с ними договора, размещенное на сайте Предприятия, с указанием предмета (ассортимента) договора и иных существенных условий.

В соответствии с пунктом 2.1 Положения о выборе поставщика, отбор контрагентов производится на основании совокупной оценки коммерческого предложения, в том числе: ассортимента, предлагаемых цен, возможных объемов, частоты поставок, логистики, с учетом аудита производства товаров и оценки их качества.

В силу пункта 3 Положения о выборе поставщика, в числе критериев отбора поставщиков включены:

- правовой критерий;

- коммерческий критерий, который означает, что предложение потенциального поставщика должно содержать наиболее разумное соотношение цены и качества товара в сравнении с другими поставщиками аналогичного товара, предпочтение отдается поставщикам, имеющим возможность предоставления цен, максимально приближенных к себестоимости товара, а также возможность поддержания максимального уровня исполнения заказов. Предложенная цена не должна превышать среднестатистическую отпускную цену в конкретном регионе на данный товар согласно данным Росстата.

- критерий качества;

- логистический критерий;

- критерий по упаковке и маркировке;

- иные критерии, под которыми подразумеваются возможность работы по уменьшению цены за счет сокращения издержек.

Основанием для отказа от сотрудничества и заключения договора является превышение цен поставщика на предлагаемые товары среднестатистической отпускной цены в данном регионе.

Указанным Положением о выборе поставщика утверждены формы объявления запроса ценовых предложений на поставку товаров, работ, услуг в целях последующей реализации через розничную сеть.

Установлено, что Договоры заключены между ФГУП «Архангельское» ФСИН России и ООО «Караван» на основании подпункта 30 пункта 7.6.1 Положения о закупках, то есть как с единственным поставщиком.

В июне 2022 года на официальном сайте ФГУП «Архангельское» ФСИН России (<https://fguparx.ru/>) были размещены объявления в электронной форме на запрос цен товаров, работ, услуг.

Объявления по форме Положения о выборе поставщика содержали описание объекта закупки, проект договора поставки, форма заявки на участие в отборе поставщика.

Всего было размещено 8 объявлений:

Объявление № 3 на отбор поставщика (комиссия) Мурманск (сигареты) 5%: в объявлении содержится информация, что объектом поставки табачных изделий для продажи в магазинах Предприятия является территория Республики Коми. При этом, местами поставки указаны УИС Мурманской области: ФКУ ИК-16 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-17 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-18 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-23 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ СИЗО-2 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ КП-24 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ КП-20 УФСИН России по Мурманской области. Ассортиментный перечень: табачные изделия и принадлежности для курения в количестве 26 наименований.

Объявление № 13 о закупках продуктов питания ОСП Мурманское: объектом закупки являются продукты питания в количестве 767 наименований. Места поставки: ФКУ ИК-16 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-17 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-18 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-23 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ СИЗО-2 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ КП-24 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ КП-20 УФСИН России по Мурманской области.

Объявление № 19 о закупках продуктов питания в магазины ОСП Мурманское: объектом закупки являются продукты питания в количестве 117 наименований. Места поставки: ФКУ ИК-16 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-17 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-18 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-23 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ СИЗО-2 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ КП-24 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ КП-20 УФСИН России по Мурманской области.

Объявление № 20 о закупках продуктов питания в магазины ОСП Мурманское: объектом закупки являются продукты питания в количестве 99 наименований. Места поставки: ФКУ ИК-16 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-17 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-18 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-23 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ СИЗО-2 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ КП-24 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ КП-20 УФСИН России по Мурманской области.

Объявление № 21 о закупках продуктов питания в магазины ОСП Мурманское: объектом

закупки являются продукты питания в количестве 129 наименований. Места поставки: ФКУ ИК-16 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-17 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-18 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-23 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ СИЗО-2 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ КП-24 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ КП-20 УФСИН России по Мурманской области.

Объявление № 22 о закупках продуктов питания в магазины ОСП Мурманское: объектом закупки являются продукты питания в количестве 117 наименований. Места поставки: ФКУ ИК-16 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-17 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-18 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-23 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ СИЗО-2 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ КП-24 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ КП-20 УФСИН России по Мурманской области.

Объявление № 23 о закупках продуктов питания в магазины ОСП Мурманское: объектом закупки являются продукты питания в количестве 15 наименований. Место поставки: ФКУ КП-20 УФСИН России по Мурманской области.

Объявление № 24 о закупке непродовольственных товаров ОСП Мурманское: объектом закупки являются непродовольственные товары в количестве 174 наименований. Места поставки: ФКУ ИК-16 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-17 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-18 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-23 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ СИЗО-2 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ КП-24 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ КП-20 УФСИН России по Мурманской области.

Срок подачи коммерческих предложений составлял 7 календарных дней.

Описание объекта закупки Предприятием представляло собой указание перечня подлежащих закупке товаров определенного товарного знака (или эквивалента) или без указания товарного знака.

Описание объекта закупки не содержало указания Предприятием предельной цены за единицу товара, равно как иного любого расчета начальной (максимальной) цены договора (НМЦД).

Поставщик заполнял форму, в которой указывал предлагаемый к поставке товар согласно потребности заказчика и предлагаемую им цену этого товара.

Установлено, что по размещенным в июне 2022 года объявлениям, в результате которых заключены Договоры, поступили коммерческие предложения трех хозяйствующих субъектов:

- ООО «Караван» (ИНН 6686105630, место нахождения: 620017, г. Екатеринбург, ул. Краснофлотцев, 10, кв. 2);
- ООО «Грема Карго» (ИНН 6686061245, место нахождения: 620130, г. Екатеринбург, ул. Белинского, д. 222, кв. 118);
- ООО «ЮНИКОН» (ИНН 6658469794, место нахождения: 620014, г. Екатеринбург, ул. Хомякова, д. 18, кв. 11).

Примечателен тот факт, что коммерческие предложения содержали предложения далеко не по всем наименованиям товара, потребность которых была выражена Предприятием в своих размещенных объявлениях.

Хозяйствующие субъекты сделали предложения по 497 наименованиям товаров и у всех трех юридических лиц было полное совпадением по предлагаемым видам товаров (отмечено

полное совпадение по предлагаемому ассортименту, а также по перечню товаров, который были в списке заказчика, но не предложены поставщиками).

ФГУП «Архангельское» ФСИН России проанализировало предложения юридических лиц и заключило Договоры с ООО «Караван», предложенная цена которым по большому наименованию товаров оказалась ниже, чем у ООО «Грема Карго», ООО «ЮНИКОН».

Анализ средних цен по Мурманской области на закупаемые товары ФГУП «Архангельское» ФСИН России не проводило.

Обоснование НМЦД Предприятие также не осуществляло.

Фактически, Договоры были заключены по той произвольной цене, которую предложило ООО «Караван» без ее сопоставления и проверки на предмет превышения средних цен по Мурманской области.

Как было указано ранее, предложенные ООО «Караван» цены на большинство товаров более чем в 2 раза превышали его закупочные цены, а также превышали средние цены как по Мурманской области, так и по Северо-Западному федеральному округу (согласно данным Росстата).

Также следует подчеркнуть, что в объявлении Предприятие выражало потребность в крайне обширном количестве наименований товаров.

Тот факт, что хозяйствующие субъекты предложили не все виды запрашиваемых заказчиком товаров, заказчиком проигнорирован.

В ходе рассмотрения дела Комиссия неоднократно задавала ФГУП «Архангельское» ФСИН России вопрос о том, какая необходимость размещать объявление на десятки разнообразных видов товаров (множество видов кофе, чая, колбас, сладостей и т.п.), если по факту в магазины заказывается по заявкам порядка 200-250 наименований товаров и подобные «громоздкие» закупки лишь снижают возможность выбора поставщика, способного максимально эффективно исполнить контракт по доступной цене.

На данный вопрос ФГУП «Архангельское» ФСИН России ссылались на его обязанность удовлетворить любой потенциальный заказ лиц, находящихся в учреждениях УИС.

При этом, присутствующая на заседании Комиссии заявитель пояснила, что по ее данным, для лиц, отбывающих наказание, большее значение имеет не широкая вариативность товаров, а возможность приобрести полезные для здоровья товары по доступным ценам.

Комиссией также установлено, что при выборе ООО «Караван» Предприятием были нарушены положения пункта подпункта 7.1.7 пункта 7.1 раздела 7 Положения о закупках.

Как было отмечено ранее, закупка у единственного поставщика осуществляется на основании коммерческого предложения поставщика, полученного на основании запроса заказчика о предоставлении ценовой информации в бумажном виде для ограниченного количества участников либо путём размещения такого запроса в электронной форме для неограниченного количества участников.

Извещение запроса на предоставление ценовой информации в электронной форме для неограниченного количества участников размещается с помощью функционала электронной торговой площадки (ЭТП). Одновременно с извещением размещается техническое задание (описание предмета закупки) и проект договора. Срок предоставления потенциальными участниками предложений по запросу о предоставлении ценовой информации сроками не ограничен.

Следовательно, запрос ценовой информации в электронной форме должен был быть

размещён с помощью функционала электронной торговой площадки, а не на сайте Предприятия.

С учетом изложенного, Комиссия считает доказанным тот факт, что в результате применённого ФГУП «Архангельское» ФСИН России подхода к выбору поставщиков товаров для целей последующей их реализации в магазины уголовно-исполнительной системы Мурманской области без учета анализа средних отпускных цен по региону и без обоснования начальной (максимальной) цены Договоров ущемляются права и законные интересы неопределенного круга лиц, отбывающих наказание и находящихся под стражей в учреждениях УИС Мурманской области, и не имеющих возможности приобрести товары в иных объектах торговли.

Антимонопольный орган полагает, что приведенные в ходе рассмотрения дела доводы ФГУП «Архангельское» ФСИН России (письма от 11.11.2022 № 113-1-9/452, от 22.12.2022 № 113-1-9/477, от 06.02.2023 № 113-1-9/32) не опровергают установленный факт совершения Предприятием неправомερных действий, повлекших ущемление интересов неопределенного круга лиц.

1) По мнению ФГУП «Архангельское» ФСИН России, что касается отсутствия предельной цены за единицу товара при проведении процедуры отбора (размещение объявления), то данная процедура не является торгами и проводится собственно с целью определения цен. После чего и принимается решение о заключении договора с единственным поставщиком на основании анализа данных ценовых предложений с соблюдением наименьшей предложенной цены.

В ответ на данный довод Комиссия повторно апеллирует к положениям нормативных актов, регламентирующих закупочную деятельность предприятия, и устанавливающих безусловное требование о необходимости проведения обоснования НМЦД еще на стадии планирования закупки.

Не имеет значения, что процедура закупки у единственного поставщика не является торгами, обоснование цены должно осуществляться заказчиком при любой закупке до заключения договора.

Закупка у единственного поставщика не может подменять собой обоснование цены и преследовать цель её определения, как утверждает ФГУП «Архангельское» ФСИН России. Обоснование цены при проведении торгов ничем не отличается от обоснования цены при закупках у единственного поставщика.

2) В пояснениях Предприятие также отмечало, что согласно Положению о выборе поставщиков, а также в соответствии с пунктом 7.1.7 Положения о закупках процедура отбора осуществляется следующим образом:

1. На официальном сайте Предприятия в открытом доступе размещается объявление (предоставление ценовой информации – неконкурентный способ закупки, предусмотренный пунктом 2 статьи 3 Закона о закупках) о необходимости закупки определённых товаров в целях привлечения потенциальных поставщиков;

2. При необходимости извещает потенциальных оптовых поставщиков и предлагает подать свои ценовые предложения;

3. Заинтересованные поставщики направляют свои ценовые предложения на электронную почту заказчика;

4. Комиссия по выбору поставщика их рассматривает и принимает решение о заключении договора с участником, отвечающим требованиям объявления и предлагающим наименьшие цены.

Также, Предприятие указало, что в соответствии с пунктом 3.2 Положения о выборе поставщика предложение потенциального поставщика должно содержать наиболее разумное соотношение цены и качества товара в сравнении с другими поставщиками аналогичного товара, предпочтение отдается поставщикам, имеющим возможность предоставления цен, максимально приближенных к себестоимости товара, а также возможность поддержания максимального уровня исполнения заказов.

Мурманское УФАС России считает необходимым подчеркнуть, что в пункте 7.1.7 Положения о закупках процедура отбора прописана иным образом, отличным от представленного в пояснениях ФГУП «Архангельское» ФСИН России.

Детальный анализ содержания Положения о закупках был приведен ранее по тексту решения.

3) Ответчик также указывает, что согласно пункта 3.8 Положения о выборе поставщика заказчик вправе отказаться от заключения договора в случае, если предложенные цены поставщика превышают среднестатистические отпускные цены в конкретном регионе на данный товар согласно данным Росстата. Это его право, но не обязанность. Основным критерием является наименьшая цена, предложенная потенциальным поставщиком.

По мнению антимонопольного органа, данное заключение является порочным, в связи с тем, что Предприятие должно обосновать цену и сравнить со среднестатистическими отпускными ценами в конкретном регионе на данный товар согласно данным Росстата.

Прежде чем отказаться Предприятию необходимо понять, что цена завышена, а понять, что цена завышена можно только в случае проведения ее анализа и обоснования на этапе планирования закупки и определения НМЦД.

Положение о выборе поставщика, вопреки доводам Предприятия, является одним из локальных правовых актов, регламентирующих закупочную деятельность заказчика, и применяется в случаях вместе с Положением о закупках.

По мнению Мурманского УФАС России, вывод о нарушении антимонопольного законодательства делается на основании совокупности действий субъекта, которые приводят к злоупотреблению доминирующим положением, а не на основании нарушения лишь внутреннего документа, тем более если действия субъекта при руководстве своими внутренними документами в своей совокупности приводят к несоблюдению законодательства и выступают одной из составляющей цепочки действий влекущих негативные последствия и образующие состав антимонопольного нарушения, то нарушение локального внутреннего акта можно назвать признаком влекущем нарушение антимонопольного законодательства.

4) Комиссии также представляется необоснованным довод ФГУП «Архангельское» ФСИН России о том, что при осуществлении закупки Предприятием не было нарушено требований Закона о закупках, поскольку закупка осуществлена на основании подпункта 30 пункта 7.6.1 Положения о закупках по наименьшей предложенной цене, учитывая отсутствие иных потенциальных поставщиков.

По мнению антимонопольного органа, ошибочно делать вывод в целом о том, что, если закупка была проведена на основании подпункта 30 пункта 7.6.1 Положения о закупках, то нарушений Закона о закупках не последовало. Закупка у единственного поставщика также является процедурой, которая имеет определённые составляющие, начиная от обоснования цены и заканчивая заключением договора, а не просто заключается в руководстве одним лишь пунктом. Следовательно, нарушение Закона о закупках и Положения о закупках может произойти на любом этапе процедуры закупки.

5) ФГУП «Архангельское» ФСИН России указывало, что поскольку Предприятие осуществляло закупку у единственного поставщика и из трех коммерческих предложений выбрало

наименьшую цену, то определение начальной (максимальной) цены контрактов при таком способе закупки являлось нецелесообразным, так как в случае определения начальной (максимальной) цены контрактов по средней цене победителем закупки все равно являлся бы поставщик, предложивший наименьшую цену товара.

Данное пояснение, по мнению Мурманского УФАС, является неприемлемым в силу следующего.

Обоснование цены осуществляется с целью обеспечения прозрачности правил для участников закупок, поскольку позволяет последним определить заложенные в цену объёмы товаров и их стоимость, что полностью согласуется с принципами, закреплёнными в пункте 2 и в пункте 3 части 1 статьи 3 Закона о закупках, которые гласят, что при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются следующими принципами:

- 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 учётом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика.

К тому же, следует напомнить, что в соответствии с Законом о закупках порядок обоснования цены должен быть определён в положении о закупках.

Поэтому утверждение ФГУП «Архангельское» ФСИН России о нецелесообразности обоснования является ошибочным.

Довод Предприятия о том, что формальное отсутствие начальной (максимальной) цены контрактов не привело к неконкурентному формированию завышенной цен прямо противоречит приведенным материалам дела и анализу цен.

б) ФГУП «Архангельское» ФСИН России полагает, что Предприятие не может занимать доминирующее положение, так как в соответствии со статьёй 5 Закона о защите конкуренции, доминирующее положение возможно только тогда, когда у хозяйствующего субъекта есть реальная власть оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, устранять с определённого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, затруднять доступ на определённый товарный рынок другим хозяйствующим субъектам.

Ответчик считает, что ни под один из этих признаков Предприятие не попадает, поскольку является внутрисистемным, торговая точка расположена внутри режимного объекта иного самостоятельного государственного учреждения, Предприятие всего лишь занимает торговое место. Иными словами, отсутствие на данный специфический рынок (территории исправительных учреждений) допуска иных третьих лиц не зависит от влияния либо решения Предприятия. Соответственно, в данной ситуации Предприятие не влияет и тем более не затрудняет либо устраняет каких-либо возможных конкурентов.

Вместе с тем, проведенный анализ рынка услуг розничной реализации товаров в учреждениях УИС Мурманской области устанавливает 100% долю Предприятия на указанном рынке и его доминирующее положение.

ФГУП «Архангельское» ФСИН России является единственным хозяйствующим субъектом, оказывающим рассматриваемые услуги в магазинах на территории колоний и следственных изоляторов в регионе. Именно Предприятие определяет ассортимент реализуемых товаров, устанавливает на них цены и тем самым определяет общие условия обращения товара.

7) Предприятие также утверждает, что не имеет возможности действовать независимо от конкурентов и потребителей (в том числе приобретающих товары для удовлетворения

предпринимательских нужд) на рынке определённого товара, поскольку на территории исправительных учреждений осуществляется доставка продуктов из интернет-магазинов, работающих на территории всей Российской Федерации, следовательно, осуждённые имеют право выбора продавца.

ФГУП «Архангельское» ФСИН России в пояснениях изложило следующий порядок приобретения осуждёнными продуктов питания, предметов первой необходимости, вещей и других товаров, который регламентирован приказом Минюста России от 04.07.2022 № 110 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений и Правил внутреннего распорядка исправительных центров уголовно-исполнительной системы» (далее – Правила внутреннего распорядка).

Так, в соответствии с п. 81 раздела 7 Правил внутреннего распорядка для продажи осуждённым к лишению свободы продуктов питания, вещей и предметов первой необходимости в исправительных учреждениях организуется работа магазинов (интернет-магазинов) (по ежедневному графику, за исключением выходных и праздничных дней). Осуждённые к лишению свободы вправе пользоваться магазинами (интернет-магазинами), находящимися в исправительных учреждениях, по безналичному расчёту, вовремя, отведённое их распорядком дня с учетом очередности (по отрядам и бригадам). Как следует из графиков посещения магазинов, осуждённый вправе посещать стационарный магазин один раз в неделю.

В соответствии с частью 2.1 статьи 88 Уголовно-исполнительного кодекса РФ размер средств, разрешённых для расходования осуждёнными, помимо указанных в части 2 настоящей статьи, устанавливается также статьями 121,123,125,131 и 133.

В стационарном магазине Предприятия осуждённый к лишению свободы с отбыванием наказания в колонии строгого режима вправе приобрести продукты питания и первой необходимости один раз в неделю на сумму, не превышающую 7200 рублей в месяц, в то время как в интернет-магазине ограничения по сумме не установлены, имеется ограничение лишь по весу - 20 кг. 4 раза в год, т.е. каждые три месяца, а осуждённый к лишению свободы с отбыванием наказания в колонии общего режима может получать посылки 1 раз в два месяца без ограничения по сумме.

По мнению Предприятия, покупка осуждённым товаров в интернет-магазине в некоторых случаях предпочтительнее, чем покупка в стационарном магазине. Интернет-магазины создают альтернативную конкуренцию стационарным магазинам Предприятия, поскольку осуждённые имеют ограничения по приобретению товаров в любом случае, как при покупке в стационарном магазине, так и при покупке в интернет-магазине.

На территории Российской Федерации существует несколько интернет-магазинов, осуществляющих торговлю и доставку товаров для осуждённых к лишению свободы, в том числе интернет-магазин ФГУП «Архангельское» ФСИН России (<https://www.fsin-peredaha.ru/>). Предприятие осуществляет торговлю в интернет-магазине с мая 2020 года.

На Предприятии нет специального локально-нормативного акта, регламентирующего работу интернет-магазина. Вся информация, необходимая для оформления заказа, осуществления оплаты, способа и порядка получения товара, режиме работы интернет-магазина, указаны на официальном сайте.

Работа интернет-магазина осуществляется в следующем порядке: пользователь заходит на сайт и выбирает учреждение, где товар будет передан через торговую точку; подписывает соглашение; выбирает товар; после выбора товара, делает оформление заказа, где заполняет данные получателя; оплачивает заказ; оплаченный заказ передается получателю в магазине учреждения, которое выбирает покупатель; продавец Предприятия собирает заказ в магазине, согласовывает передачу с сотрудником учреждения и передает получателю.

Цены на товары в интернет-магазины идентичны ценам в торговых точках, расположенных на территории исправительных учреждений (стоимость доставки включена в цену товара).

Вместе с тем, Комиссия считает, что пояснения ФГУП «Архангельское» ФСИН России относительно работы интернет-магазина, а также ссылка на нормы законодательства, регламентирующие порядок приобретения осуждёнными продуктов питания, предметов первой необходимости, вещей и других товаров в магазинах (интернет-магазинах) доказывает что осуждённые ограничены в праве выбора.

Покупка в интернет магазине не является альтернативой покупки в стационарном магазине, так как исходя из изложенного порядка работы интернет магазинов следует, что заказ в интернет магазине фактически является равноценным посылке по почте, которая не должна превышать установленный вес, сумму и периодичность отправки, сам осуждённый фактически не имеет право заходить на страницы интернет-магазина и осуществлять какой-либо выбор товаров.

Кроме того, как установлено антимонопольным органом и подтверждается сведениями УФСИН России, на территории УИС Мурманской области отсутствуют терминалы, позволяющие осуждённым к лишению свободы самостоятельно сделать соответствующий заказ через интернет-магазин. Оформить и отправить заказ через интернет-магазин могут только родственники или иные лица, а не сам осуждённый.

К тому же, организация интернет магазинов не создаёт конкурентные условия, так как заказанные товары через интернет магазины поставляются поставщиками, которые так же поставляют товары в магазины Предприятия, то есть это фактически один и тот же поставщик.

В ходе рассмотрения дела Комиссия заслушала пояснения присутствующих на заседании 20.01.2023 заявителей – <...> и <...>, которые пояснили, что наличие интернет-магазинов не замещает стационарные магазины в той мере, в какой это необходимо осуждённым к лишению свободы. Обусловлено это, по мнению заявителей, следующими факторами.

Во-первых, осуждённый не имеет возможности самостоятельно сделать выбор в пользу того или иного товара.

Во-вторых, осуждённый вынужден удовлетворять свои потребности через родственников или третьих лиц. При этом заявители отметили, что не у всех есть родственники, или возможность воспользоваться услугами третьих лиц.

В-третьих, заявители указывают на то, что заказ через интернет-магазин имеет ряд неудобств, таких как, возможность приобрести часть товара только под заказ, проблемы с оплатой, оформление посылки, долгое ожидание. Кроме того, заявители подчеркивают, что стоит учесть тот факт, что интернет заказ засчитывается в то количество посылок, которые родственники или третьи лица вправе направлять осуждённым к лишению свободы в соответствии с нормами, предусмотренными Уголовно-исполнительным кодексом РФ.

8) На заседании Комиссии представителями ФГУП «Архангельское» ФСИН России озвучивался довод о том, что возникшая ситуация с высокой стоимостью товаров является следствием невозможности Предприятия найти поставщика, готового поставлять товары в УИС Мурманской области.

По мнению Предприятия, поставщики не хотят брать на себя обязательства по исполнению договоров поставки, что связано, прежде всего, с удаленностью объектов и длительностью отгрузки в учреждениях уголовно-исполнительной системы Мурманской области.

В целях выяснения дополнительных обстоятельств дела, Мурманским УФАС России был направлен запрос УФСИН России по Мурманской области о даче пояснений относительно доводов ФГУП «Архангельское» ФСИН России.

УФСИН России по Мурманской области сообщило, что по факту доводов ФГУП «Архангельское» ФСИН России о трудностях, связанных с выбором поставщиков продовольственных и непродовольственных товаров, пояснить не представляется возможным, так как Предприятие не является подведомственным учреждением УФСИН России по Мурманской области.

Относительно вопроса логистики, УФСИН России по Мурманской области пояснило, что въезд транспорта на территорию исправительных учреждений осуществляется в порядке очереди назначенной дежурным помощником начальника учреждения, в первую очередь запускаются автомобили, предназначенные для конвоирования осужденных, а также автомобили, оплаченные учреждением. Для въезда на территорию охраняемого объекта подготавливаются соответствующие документы на имя начальника учреждения, как правило, в течение 20-30 минут. Для получения сопровождения выделяется инспектор от отдела безопасности, в среднем данное мероприятие занимает 10-15 минут, во время проведения режимных мероприятий в учреждении (завтрак, обед, ужин, проверки) - до 1 часа. Далее производится проверка документов, досмотр транспортного средства и его пропуск на охраняемую территорию объекта. Ориентировочное время на пропуск автомобиля на охраняемую территорию 20-30 минут.

Так, автотранспорт может находиться на территории объекта в среднем не более часа, разгрузка товара занимает 20-30 минут, выпускается, после разгрузки, в зависимости от занятости начальника караула, согласно распорядку дня караула и графику постовой ведомости (может быть смена, либо проверка службы и т.п.).

В следственных изоляторах и колониях-поселениях транспорт на охраняемую территорию не заезжает, магазины находятся на территории учреждения, но за пределами охраняемой территории.

Как указывает в своих пояснениях УФСИН России по Мурманской области, в указанных учреждениях возможные задержки с разгрузкой связаны только с приездом автотранспорта в учреждение в момент проведения режимных мероприятий, так как осужденные, задействованные при разгрузке автотранспорта, находятся на режимной территории. Время разгрузки товара не ограничено, зависит только от количества осужденных, задействованных при разгрузке автотранспорта, разгрузка может занимать от 10 до 40 минут в зависимости от объемов привезенного товара. Никаких разрешительных документов от начальника учреждения на въезд автотранспорта магазина не требуется.

Таким образом, пояснения ФГУП «Архангельское» ФСИН России противоречат пояснениям УФСИН России по Мурманской области. Предприятие не согласно относительно доводов УФСИН России по Мурманской области, касающихся информации о проблемах с доставкой товаров на территорию исправительных учреждений Мурманской области, обусловленных количеством времени, которое необходимо затратить поставщикам для въезда на территорию режимного объекта.

Предприятием представлено письмо от 07.02.2023 № 113-14-2/38, адресованное врио начальника УФСИН России по Мурманской области Князькину А.Н. по поводу больших задержек (простоев) транспорта при запуске на территорию исправительных учреждений, согласно которому время простоя транспорта поставщика на территории ФКУ ИК-17 УФСИН России по Мурманской области 06.02.2023 составило 6 часов 15 минут, а на территории ФКУ ИК-18 УФСИН России по Мурманской области 07.02.2023 составило 3 часа 05 минут. Данное обстоятельство срывает сроки поставки товаров в другие исправительные учреждения на территории Мурманской области.

Однако представленное письмо, по мнению Мурманского УФСИН России, нельзя рассматривать как определенно обосновывающее утверждение ФГУП «Архангельское» ФСИН России и неоспоримо доказывающее, что большие задержки (простои) транспорта при запуске на территорию исправительных учреждений являются постоянными и происходят

регулярно при каждой поставке.

В свою очередь, ФГУП «Архангельское» ФСИН России, занимая доминирующее положение на товарном рынке услуг розничной торговли товарами обязано избрать такой способ обеспечения уставных целей по обеспечению продуктами питания, который будет отвечать интересам конечных потребителей. Иные способы решения, а также иные схемы в решении сложившейся ситуации Предприятием не применялись. Следовательно, Предприятием совершаются действия, ущемляющие права и законные интересы неопределенного круга лиц, отбывающих наказания в колониях Мурманской области и не имеющих возможности приобрести товары в иных объектах торговли.

9) Предприятие ссылается на добровольное прекращение нарушения путем проведения конкурентной закупки.

08.11.2022 ФГУП «Архангельское» ФСИН России проведены запросы котировок в электронной форме – 5 процедур с максимальной разбивкой по номенклатуре товара на поставку продуктов питания в Мурманскую область.

Закупки состоялись, было подано по 2 заявки на каждый тендер (ООО «Караван» и ООО «Мирторг»). По результатам торгов 2 договора заключены с ООО «Караван» и 3 договора с ООО «Мирторг». Снижение начальных максимальных цен по результатам торгов составило в среднем порядка 30%.

При этом Предприятие осуществило процедуру выбора поставщиков товаров вновь без обоснования цены договоров поставки, нарушив тем самым Положение о закупках, и без учёта анализа средних отпускных цен по региону. Анализ средней цены по Мурманской области на закупаемые товары по состоянию на 08.11.2022 не проводился. Договоры поставки были заключены по той цене, которую предложили хозяйствующие субъекты без её сопоставления и проверки на предмет превышения средних цен по Мурманской области.

Игнорирование Предприятием стадии обоснования начальной (максимальной) цены договора в процедуре закупочной деятельности приводит в равной степени к неэффективному удовлетворению потребностей уголовно-исполнительной системы в продуктах питания и расходованию денежных средств на приобретение товаров.

Мурманское УФАС России на основании пункта 6.1.1 Приказа ФАС России от 23.07.2015 № 649/15 «Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы» осуществляет контроль за соблюдением коммерческими и некоммерческими организациями, территориальными органами федеральных органов государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 5 Закона о защите конкуренции доминирующим положением признается положение хозяйствующего субъекта (группы лиц) или нескольких хозяйствующих субъектов (групп лиц) на рынке определенного товара, дающее такому хозяйствующему субъекту (группе лиц) или таким хозяйствующим субъектам (группам лиц) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, и (или) устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам. Доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта (за исключением финансовой организации) доля которого на рынке определенного товара превышает пятьдесят процентов, если только при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства или при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией не будет установлено, что, несмотря на превышение указанной величины, положение хозяйствующего субъекта на товарном рынке не является доминирующим.

Частью 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей.

Для целей применения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции понятие неопределенного круга потребителей используется не в значении невозможности установить число таких лиц на заданный момент времени, а в контексте множественности (не единичности) числа потребителей как участников рынка, чьи права и законные интересы могут быть затронуты действиями лица, занимающего доминирующее положение, исходя из характера допущенного данным лицом злоупотребления имеющейся у него рыночной властью и последствий таких нарушений.

Пунктом 11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» (далее – Постановление) указано, что по смыслу абзаца первой части 1 статьи 10 Закона во взаимосвязи с пунктами 3, 4 статьи 1 и абзацем вторым пункта 1 статьи 10 Гражданского кодекса злоупотреблением доминирующим положением признается поведение доминирующего на товарном рынке субъекта, если оно выражается в следующих формах, в том числе одной из них: недопущение, ограничение, устранение конкуренции на товарных рынках (например, устранение конкурентов с товарного рынка, затруднение доступа на рынок новых конкурентов); причинение вреда иным участникам рынка (хозяйствующим субъектам-конкурентам и потребителям, гражданам-потребителям как отдельной категории участников рынка), включая извлечение необоснованной (монопольной) выгоды за их счет, иное подобное ущемление прав участников рынка.

Злоупотребление доминирующим положением характеризуется следующей совокупностью взаимосвязанных признаков:

- 1) доминирующее положение хозяйствующего субъекта;
- 2) совершение хозяйствующим субъектом действия (бездействия);
- 3) наступление или возможность наступления негативных последствий в виде недопущения, ограничения, устранения конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности, либо неопределенного круга потребителей;
- 4) наличие объективной взаимосвязи между доминирующим положением, совершением деяния и его негативными последствиями либо возможностью наступления таких последствий.

В результате проведенного исследования товарного рынка услуг розничной торговли товарами в учреждениях УИС Мурманской области установлено, что единственным хозяйствующим субъектом, осуществляющим розничную торговлю товарами в названных объектах, является ФГУП «Архангельское» ФСИН России.

В ходе исследования товарных рынков установлено, что товары, реализуемые в исправительных учреждениях, ограничены в перемещении и обороте в той мере, в какой это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья граждан, организация торговой деятельности и продажа продуктов питания и предметов первой необходимости осужденным имеет ряд ограничений, установленных специальным законодательством, что обуславливает наличие чрезмерного обременения и отсутствие свободы в выборе осужденными товаров, реализуемых в иных торговых точках, цены на которые сформированы в условиях конкуренции.

Вышеуказанное свидетельствует о возможности ФГУП «Архангельское» ФСИН России

оказывать решающее влияние на общие условия оказания услуги розничной торговли товарами в исправительных учреждениях на территории Мурманской области, в частности в ФКУ ИК-17 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-18 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК-23 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ КП-24 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ СИЗО-2 УФСИН России по Мурманской области, ФКУ КП-20 УФСИН России по Мурманской области.

Таким образом, в силу пункта 1 части 1 статьи 5 Закона о защите конкуренции положение ФГУП «Архангельское» ФСИН России на товарном рынке услуг розничной торговли товарами в границах учреждений УИС Мурманской области является доминирующим.

«Иммунитеты», предусмотренные частью 2.1 статьи 5 Закона о защите конкуренции в отношении ФГУП «Архангельское» ФСИН России не распространяются.

На Предприятие, занимающее доминирующее положение, возлагается обязанность воздерживаться от такого использования своей рыночной силы, которое бы приводило к негативным последствиям для конкуренции и (или) непосредственному причинению ущерба иным участникам рынка, включая потребителей, извлечению выгоды из использования доминирующего положения в отношениях с ними.

ФГУП «Архангельское» ФСИН России, занимающее доминирующее положение на товарном рынке услуг розничной торговли товарами в учреждениях уголовно-исполнительной системы Мурманской области, совершает действия, ущемляющие права и законные интересы неопределенного круга лиц, отбывающих наказание или находящихся под стражей в учреждениях УИС Мурманской области и не имеющих возможности приобрести товары в иных объектах торговли.

Фактическое наличие интернет-магазинов не является альтернативой для осужденных к лишению свободы в силу того, что на территории исправительных учреждений отсутствуют терминалы, позволяющие осужденным к лишению свободы самостоятельно сделать соответствующий заказ. Данное обстоятельство является не удобным для осужденных к лишению свободы, так как не у всех есть родственники или иные лица, которые могут оформить заказ в интернет-магазине.

Как было отмечено ранее, Договоры поставки товаров в учреждения УИС Мурманской области были заключены с единственным поставщиком по предложенной им цене без ее сопоставления со средними ценами по региону, а также без обоснования начальной (максимальной) цены договоров заказчиком.

Закупка товаров у единственного поставщика по завышенным ценам и без предварительного экономического обоснования начальной (максимальной) цены договора, без учета средних цен по региону и с нарушением положения о закупках предприятия и основных целей и принципов закупочной деятельности, с целью последующей коммерческой реализации в магазины уголовно-исполнительной системы и получения прибыли за счет наценки свидетельствует о допущенном Предприятием нарушении.

Таким образом, Комиссия находит установленным тот факт, что ФГУП «Архангельское» ФСИН России занимает доминирующее положение на рассматриваемом товарном рынке, Предприятием допущены нарушения правил, целей и основных принципов закупочной деятельности хозяйствующего субъекта, что привело к ущемлению интересов неопределенного круга потребителей – лиц, пользующихся услугами магазинов на территории УИС Мурманской области и не имеющих возможности приобретения товаров в иных объектах торговли. Указанные действия стали возможны вследствие доминирующего положения Предприятия на рынке услуг розничной торговли в границах УИС Мурманской области.

В рассматриваемом случае потребитель является более слабой стороной в

правоотношениях с ФГУП «Архангельское» ФСИН России, поскольку у потребителя отсутствует возможность приобретения товаров у иного хозяйствующего субъекта.

С учетом изложенного, Мурманское УФАС России приходит к выводу о доказанности нарушении ФГУП «Архангельское» ФСИН России части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, выразившегося в злоупотреблении доминирующим положением на товарном рынке услуг розничной торговли товарами в границах учреждений уголовно-исполнительной системы Мурманской области путем осуществления закупочной деятельности по выбору поставщика с целью реализации товаров в магазины и иные точки общепита учреждений уголовно-исполнительной системы Мурманской области с нарушением закрепленных целей и принципов закупочной деятельности и положений локальных нормативно-правовых актов, регламентирующих закупочную деятельность ФГУП «Архангельское» ФСИН России, что привело к ущемлению интересов неопределенного круга потребителей.

Поскольку ответчиком не представлены достаточные данные, указывающие на прекращение нарушения при осуществлении закупочной деятельности, Комиссия усматривает основания для выдачи ФГУП «Архангельское» ФСИН России предписания о прекращении злоупотребления хозяйствующим субъектом доминирующим положением и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции (подпункт «б» пункта 2 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции).

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Мурманского УФАС России по рассмотрению дела № 051/01/10-105/2021 о нарушении антимонопольного законодательства

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Федерального государственного унитарного предприятия «Архангельское» ФСИН России (место нахождения: Российская Федерация, 196641, г. Санкт-Петербург, п. Металлострой, Северный проезд, д. 1; ОГРН: 10736001000770, ИНН: 3621005430; далее – Предприятие) факт нарушения части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в злоупотреблении доминирующим положением на товарном рынке услуг розничной торговли товарами в границах учреждений уголовно-исполнительной системы Мурманской области

путем осуществления закупочной деятельности по выбору поставщика с целью реализации товаров в магазины и иные точки общепита учреждений уголовно-исполнительной системы Мурманской области с нарушением закрепленных целей и принципов закупочной деятельности и положений локальных нормативно-правовых актов, регламентирующих закупочную деятельность ФГУП «Архангельское» ФСИН России, что привело к ущемлению интересов неопределенного круга потребителей.

2. Основания для прекращения рассмотрения дела, предусмотренные статьей 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», отсутствуют.

3. Выдать Федеральному государственному унитарному предприятию «Архангельское» ФСИН России предписание о прекращении с 01.06.2023 нарушения части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и злоупотребления доминирующим положением на товарном рынке услуг розничной торговли товарами в границах учреждений уголовно-исполнительной системы Мурманской области,

а именно: осуществлять закупочную деятельность по выбору поставщика с целью реализации товаров в магазины и иные точки общепита учреждений уголовно-исполнительной системы Мурманской области в строгом соответствии с требованиями локальных нормативно-правовых актов ФГУП «Архангельское» ФСИН России и с учетом целей и принципов закупочной деятельности предприятия.

4. Материалы дела № 051/01/10-581/2022 о нарушении антимонопольного законодательства передать должностному лицу Мурманского УФАС России для инициирования в отношении ФГУП «Архангельское» ФСИН России дела об административных правонарушениях по факту нарушения части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Председатель Комиссии

К.А. Смирнова

Члены комиссии

И.Н. Попова

И.А. Сазанова