

## РЕШЕНИЕ

### по делу № 60-16-18

09 октября 2018 года

г. Красноярск

Резолютивная часть решения оглашена на заседании Комиссии 25 сентября 2018 года.

В полном объеме решение изготовлено 09 октября 2018 года.

Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председатель Комиссии – «...», заместитель руководителя управления; члены Комиссии – «...», главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти; «...», специалист-эксперт отдела контроля закупок, рассмотрев дело №59-16-18, возбужденное в отношении Министерства социальной политики Красноярского края «...» (далее – Министерство) и общества с ограниченной ответственностью «Аеда» «...» (далее – ООО «Аеда») по признакам нарушения пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - ФЗ «О защите конкуренции»),

в присутствии заместителя начальника отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Прокуратуры Красноярского края, младшего советника юстиции – «...»;

в присутствии представителей Министерства – «...», «...»;

в отсутствие представителя ответчика ООО «Аеда», уведомленного надлежащим образом о времени и месте рассмотрения дела.

#### УСТАНОВИЛА:

В адрес Красноярского УФАС России поступило обращение депутата

Законодательного Собрания Красноярского края «...» с просьбой о проведении проверки на предмет соблюдения требований антимонопольного законодательства действий Министерства при заключении государственных контрактов на оказание услуги по изготовлению бланков удостоверений о праве на меры социальной поддержки.

По результатам рассмотрения вышеназванного обращения, в связи с выявлением в действиях Министерства и ООО «Аеда» признаков нарушения пункта 4 статьи 16 ФЗ «О защите конкуренции», выразившихся в достижении соглашения путем заключения государственных контрактов №74 от 05.04.2017, №75 от 06.04.2017, №76 от 07.04.2017 и государственных контрактов № 27,28,29 от 02.02.2018 на оказание услуг по изготовлению бланков удостоверений о праве на меры социальной поддержки без проведения публичных процедур, которое привело (могло привести) к ограничению конкуренции путем создания другим хозяйствующим субъектам препятствий в доступе на товарный рынок полиграфических услуг по изготовлению бланков удостоверений о праве на меры социальной поддержки, приказом Красноярского УФАС России № 163 от 15.06.2018 возбуждено настоящее дело.

Определением от 29.06.2018 о назначении дела №60-16-18 о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению к участию в рассмотрении дела в качестве заявителей привлечены депутат Законодательного Собрания Красноярского края «...», прокуратура Красноярского края, в качестве ответчиков Министерство и ООО «Аеда», а рассмотрение дела назначено на 21.08.2018.

21 августа 2018 года дело №60-16-18 рассмотрено при участии депутата Законодательного Собрания Красноярского края «...»; представителей Министерства – «...», «...», в отсутствии иных лиц, привлеченных к участию в рассмотрении дела, уведомленных надлежащим образом о месте и времени рассмотрения дела.

Определением от 21 августа 2018 года об отложении рассмотрения дела №60-16-18 рассмотрение дела отложено в связи с принятием заключения об обстоятельствах дела, рассмотрение дела назначено на 25.09.2018.

Копия заключения об обстоятельствах дела направлена в адрес лиц, участвующих в деле (исх.№ 14066 от 21.08.2018).

25 сентября 2018 дело №60-16-18 рассмотрено при участии заместителя начальника отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Прокуратуры Красноярского края, младшего советника юстиции – «...», представителей Министерства – «...», «...».

**При рассмотрении дела №60-16-18 Комиссией установлены следующие, имеющие значение для рассмотрения дела, обстоятельства.**

ООО «Аеда» зарегистрировано в Едином государственном реестре юридических лиц Межрайонной инспекцией Федеральной налоговой службы №23 по Красноярскому краю 28.03.2016, «...».

В соответствии с электронной выпиской из ЕГРЮЛ, размещенной на официальном сайте Федеральной налоговой службы (<https://egrul.nalog.ru/>), основным видом

деятельности ООО «Аеда» является полиграфическая деятельность.

В соответствии с Положением о Министерстве социальной политики Красноярского края (далее – Положение), утвержденным Постановлением Правительства Красноярского края от 7 августа 2008 г. 3 30-п, Министерство является органом исполнительной власти Красноярского края, который на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Устава Красноярского края, законов края, правовых актов Губернатора края и Правительства края осуществляет: 1) нормативное правовое регулирование и разработку проектов законов края, правовых актов Губернатора края и Правительства края в сфере социальной поддержки и социального обслуживания граждан; 2) оказание государственных услуг, управление и распоряжение государственной собственностью в сфере социальной поддержки и социального обслуживания граждан; 3) контроль в сфере социального обслуживания и социальной поддержки граждан.

Согласно пункту 3.11 Положения к компетенции Министерства относится оформление удостоверения ветерана лицам, которым присвоено звание «Ветеран труда», замена удостоверения ветерана труда на удостоверение ветерана образца, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.04.1995 № 423 «Об удостоверениях, на основании которых реализуются меры социальной поддержки ветеранов военной службы и ветеранов труда».

Постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 №507-п утверждена государственная программа Красноярского края «Развитие системы социальной поддержки граждан» (далее – Программа).

В соответствии с пунктом 3.3 подпрограммы «Повышение качества жизни отдельных категорий граждан, степени их социальной защищенности» вышеуказанной Программы мероприятия по изготовлению бланков удостоверений о праве на меры социальной поддержки осуществляется Министерством в соответствии с законом края о краевом бюджете. Главным распорядителем и получателем бюджетных средств является Министерство. Расходы на изготовление бланков удостоверений о праве на меры социальной поддержки предусмотрены в ведомственной структуре расходов краевого бюджета на текущий год.

Осуществление закупки работ, связанных с изготовлением бланков удостоверений о праве на меры социальной поддержки, осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ «О контрактной системе»).

Порядок выдачи удостоверений о праве на меры социальной поддержки и его образец установлены Указом Губернатора Красноярского края от 24.03.2015 № 60-уг «Об утверждении Порядков присвоения звания «Ветеран труда края», выдачи удостоверения о праве на меры социальной поддержки и его образца, удостоверения ветерана и замены удостоверения ветерана труда».

26.01.2017 в адрес Министерства поступило обращение депутата Законодательного Собрания Красноярского края «...» по вопросу изменения надписи на лицевой стороне удостоверений «О праве на меры социальной

поддержки», в связи с многочисленными обращениями граждан, которым присвоено звание «Ветеран труда».

По результатам рассмотрения обращения Министерством инициирована работа по внесению изменений лицевой стороны удостоверений, оформляемых лицам, которым присваивается звание «Ветерана труда».

26.04.2017 принят Указ Губернатора Красноярского края № 104-уг «О внесении изменений в Указ Губернатора Красноярского края от 24.03.2015 № 60-уг «Об утверждении Порядков присвоения звания «Ветеран труда края», выдачи удостоверения о праве на меры социальной поддержки и его образца, удостоверения ветерана и замены удостоверения ветерана труда».

В период от 05.04.2017 по 07.04.2017 между Министерством и ООО «Аеда» были заключены следующие государственные контракты на оказание услуги по изготовлению бланков удостоверений о праве на меры социальной поддержки:

- государственный контракт №74 от 05.04.2017 на сумму 89 000 рублей;
- государственный контракт №75 от 06.04.2017 на сумму 87500 рублей;
- государственный контракт №76 от 07.04.2017 на сумму 73500 рублей.

Кроме того, 02.02.2018 между Министерством и ООО «Аеда» были заключены государственные контракты на оказание услуги по изготовлению бланков удостоверений о праве на меры социальной поддержки:

- государственный контракт №27 от 02.02.2018 на сумму 90000 рублей;
- государственный контракт №28 от 02.02.2018 на сумму 80200 рублей;
- государственный контракт №29 от 02.02.2018 на сумму 95000 рублей.

Из преамбулы вышеуказанных контрактов следует, что они заключены в соответствии с требованиями пункта 4 части 1 статьи 93 ФЗ «О контрактной системе».

Таким образом, все указанные контракты Министерством и ООО «Аеда» были заключены без проведения торгов.

Вышеуказанные контракты исполнены в полном объеме, что подтверждается актами сдачи-приемки услуг «...», платежными поручениями «...».

Из письменных пояснений представителя Министерства, представленных в адрес Управления (исх.№ 80-2477 от 31.05.2018, вх. № 9553 от 31.05.2018), следует, что при заключении контрактов Министерство руководствовалось положениями пункта 4 части 1 статьи 93 «ФЗ О контрактной системе» с учетом разъяснений ФАС России (письмо от 25.04.2017 №РП/27902/17), согласно которым данный пункт содержит только ограничение предельной суммы годового объема закупок на сумму, не превышающую 100 000 рублей.

Таким образом, по мнению Министерства, ФЗ «О контрактной системе» не содержит ограничений в количестве закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании пункта 4 части 1 статьи 93 ФЗ «О контрактной системе»,

в том числе в случаях, когда предметом контрактов является приобретение одних и тех же товаров, работ, услуг.

Воспользовавшись этой нормой, Министерство заключило вышеуказанные государственные контракты с единственным поставщиком ООО «Аеда», не превышая совокупного годового объема закупок.

21 августа 2018 года на заседании Комиссии по делу №60-16-18 представители Министерства поддержали письменные пояснения (исх.№20-2477 от 31.05.2018, вх. №9553 от 31.05.2018), считают, что Министерством при заключении контрактов с ООО «Аеда» положения ФЗ «О контрактной системе» соблюдены.

Кроме того, представители Министерства обращают внимание Комиссии на тот факт, что перед заключением контрактов в 2017, 2018 году с ООО «Аеда» был проведен мониторинг наличия и стоимости планируемого к закупке товара на существующем товарном рынке:

Наименование организации	Дата предложения	Ценовое предложение
ООО «Принт»	09.03.2017	27 рублей
ООО «Аеда»	10.03.2017	20 рублей
ООО «Верса»	13.03.2017	25 рублей
ООО «Аеда»	29.01.2017	20 рублей
ООО «Луна-Река»	26.01.2017	32 рубля
ООО «Принт»	23.01.2017	30 рублей

Исходя из проведенного анализа ценовых предложений был определен единственный поставщик (исполнитель) - ООО «Аеда», ценовое предложение у которого было ниже, чем у других потенциальных исполнителей.

Согласно объяснениям Министерства отказ от конкурентных способов определения исполнителя обусловлен срочностью изготовления удостоверений ввиду внесения изменений в образец удостоверений, оформляемого лицам, которым присвоено звание «Ветеран труда края», а также ввиду возникновения потребности в приобретении дополнительного объема удостоверений.

**Исследовав материалы дела, Комиссия по рассмотрению дела пришла к следующим выводам.**

Согласно части 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации, в Российской Федерации гарантируется поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Данная конституционная гарантия реализована в законодательстве о конкуренции.

Статья 34 Конституции Российской Федерации устанавливает, что каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для

предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции регламентированы положениями ФЗ «О защите конкуренции».

Целями ФЗ «О защите конкуренции» являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (часть 2 статьи 1 ФЗ «О защите конкуренции»).

Статьей 4 ФЗ «О защите конкуренции» предусматривается, что конкуренция представляет собой соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

В части 1 статьи 3 ФЗ «О защите конкуренции» указано, что настоящий Федеральный закон распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

Требования ФЗ «О защите конкуренции» применимы к закупкам, проводимым в порядке Федеральных законов - ФЗ «О контрактной системе», ФЗ «О закупках».

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 ФЗ «О контрактной системе» настоящий закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

В силу пункта 7 статьи 3 ФЗ «О контрактной системе» под заказчиком понимается заказчик - государственный или муниципальный заказчик либо в соответствии с частями 1 и 2.1 статьи 15 настоящего Федерального закона бюджетное учреждение, государственное, муниципальное унитарные предприятия, осуществляющие закупки.

Таким образом, при осуществлении закупок по изготовлению бланков удостоверений Министерство обязано руководствоваться требованиями ФЗ «О контрактной системе».

В соответствии со статьей 6 ФЗ «О контрактной системе» контрактная система в

сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

В статье 8 ФЗ «О контрактной системе» закреплен принцип обеспечения конкуренции, заключающийся в следующем: контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Независимо от способа закупки принципы ФЗ «О контрактной системе» должны соблюдаться в полной мере.

Согласно статье 24 ФЗ «О контрактной системе» заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме (далее также - электронный аукцион), закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений.

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

Закупка у единственного поставщика является неконкурентным способом, случаи избрания которого закреплены в статье 93 ФЗ «О контрактной системе». В частности пункт 4 части 1 статьи 93 ФЗ «О контрактной системе» закрепляет возможность осуществить закупку товара, работы или услуги заказчиком у единственного поставщика на сумму, не превышающую ста тысяч рублей. При этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать пять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем пятьдесят миллионов рублей.

Таким образом, закон не содержит ограничений в количестве закупок, которые заказчик вправе осуществить у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на основании пункта 4 части 1 статьи 93 ФЗ «О контрактной системе», в том числе в случаях, когда предметом контрактов является приобретение одних и тех же товаров, работ, услуг.

Вместе с тем, частью 5 статьи 24 ФЗ «О контрактной системе» предусмотрено, что

заказчики не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

Часть 2 статьи 8 ФЗ «О контрактной системе» устанавливает запрет на совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям ФЗ «О контрактной системе», в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Указанная правовая позиция отражена, в том числе в Письме Минэкономразвития России от 06.12.2016 № Д28и-3204, от 14.07.2016 № Д28и-1805.

Кроме того, пунктом 3 статьи 1 ГК РФ предусмотрено, что при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно, а в статье 10 ГК РФ конкретизируется запрет на использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции.

Заключение посредством проведения закупки у единственного поставщика ряда связанных между собой договоров, фактически образующих единую сделку, искусственно раздробленную для формального соблюдения специальных ограничений в обход норм ФЗ «О контрактной системе», противоречит его целям и открывает возможность для приобретения хозяйствующими субъектами незаконных имущественных выгод.

Указанная правовая позиция отражена в ряде решений Арбитражных судов РФ. (Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 26.08.2016 N Ф09-8787/16 по делу № А34-6943/2015, Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 7 ноября 2016 года № 03АП-6465/16, Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 27 июля 2016 года № 04АП-3241/16, Постановление 3-го арбитражного апелляционного суда от 07 ноября 2016 года по делу № А69-2168/2016, Решение Арбитражного суда Красноярского края от 25.07.2013 по делу №А33-5708/2013, Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 12.11.2014 по делу №А74- 1116/2014, Решение Арбитражного суда Красноярского края от 02.10.2017 №А33-10038/2017, Решение Арбитражного суда Красноярского края по делу А33-6166/2018, Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда Красноярского края от 23.07.2018 по делу А33-31305/2017, Решение Арбитражного суда Красноярского края от 18.05.2018 по делу А33-13046/2018).

Формальное соблюдение требований статьи 93 ФЗ «О контрактной системе» само по себе не свидетельствует об отсутствии угрозы нарушения, ограничения, недопущения конкуренции на соответствующем товарном рынке, как того требуют положения статьи 1, 4, 16 ФЗ «О защите конкуренции» и не освобождают заказчика от обязанности соблюдения иных требований действующего законодательства, в том числе касающихся обеспечения конкуренции.

Проведение публичных процедур способствует развитию конкуренции за обладание правом исполнения договора путем создания условий для выбора контрагента, предлагающего наилучшие условия, что обеспечивает равный доступ к исполнению договора всех заинтересованных лиц. Непроведение публичных

процедур, когда это необходимо в силу закона, свидетельствует о предоставлении необоснованных преимуществ при осуществлении хозяйственной деятельности исполнителю и как следствие о достижении соглашения, направленного на ограничение конкуренции.

Определение идентичности и однородности товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, сопоставимости коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг осуществляется в соответствии с методическими рекомендациями (пункт 17 статьи 22 ФЗ «О контрактной системе»).

Таким образом, с целью установления признаков идентичности закупаемых услуг Комиссия обращается к понятию идентичности работ, услуг, указанных в Методических рекомендациях по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), утвержденных Приказом Минэкономразвития России от 02.10.2013 №567 (далее – Рекомендации).

Согласно пункту 3.5 Рекомендаций идентичными признаются работы, услуги, обладающие одинаковыми характерными для них основными признаками (качественными характеристиками), в том числе реализуемые с использованием одинаковых методик, технологий, подходов, выполняемые (оказываемые) подрядчиками, исполнителями с сопоставимой квалификацией.

По результатам рассмотрения заключенных между Министерством и ООО «Аеда» контрактов установлено, что предметом всех контрактов является оказание услуги по изготовлению бланков удостоверений о праве на меры социальной поддержки, то есть по-своему характеру услуга является идентичной.

Государственные контракты №74 от 05.04.2017, №75 от 06.04.2017, №76 от 07.04.2017 направлены на достижение единой хозяйственной цели, приобретателем по ним является одно и то же лицо, имеющее единый интерес, предметом – идентичные услуги, в связи с чем они фактически образуют единую сделку, оформленную рядом самостоятельных контрактов без проведения публичных процедур, что является существенным нарушением ФЗ «О контрактной системе», так как препятствует развитию добросовестной конкуренции и эффективному использованию бюджетных денежных средств. Общая стоимость данной сделки превышает предельно допустимый размер закупки по пункту 4 части 1 статьи 93 ФЗ «О контрактной системе» - 100000 рублей и составляет 250000 рублей.

Государственные контракты № 27,28,29 от 02.02.2018 также направлены на достижение единой цели, приобретателем по ним является одно и то же лицо, имеющее единый интерес, предметом – идентичные услуги, в связи с чем они фактически образуют единую сделку, оформленную рядом самостоятельных контрактов без проведения публичных процедур, что является существенным нарушением ФЗ «О контрактной системе», так как препятствует развитию добросовестной конкуренции и эффективному использованию бюджетных денежных средств. Общая стоимость данной сделки превышает предельно допустимый размер закупки по пункту 4 части 1 статьи 93 ФЗ «О контрактной системе» - 100000 рублей и составляет 265200 рублей.

В связи с этим, довод Министерства о том, что закупки были произведены в

соответствии с законодательством о контрактной системе, в части не превышения годового объема закупки у единственного поставщика, не может быть принят Комиссией.

Частью 1 статьи 93 ФЗ «О контрактной системе» установлен исчерпывающий перечень оснований осуществления закупок у единственного поставщика, среди которых единственным основанием заключения муниципального контракта с единственным поставщиком при закупке определенных товаров, работ, услуг вследствие срочности предусмотрен пункт 9 части 1 статьи 93 ФЗ «О контрактной системе».

Согласно пункту 9 части 1 статьи 93 ФЗ «О контрактной системе» допускается осуществление закупок у единственного поставщика вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы.

Применение пункта 9 части 1 статьи 93 ФЗ «О контрактной системе» возможно в случаях, когда заказчики по объективным причинам не располагают временем для проведения конкурентных процедур закупок. Согласно письму Министерства экономического развития Российской Федерации от 15.07.2015 N Д-28и-2188 в Определении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.07.2013 N ВАС-9962/13 указано, что обстоятельства, которые могут служить обоснованием причин заключения контракта с единственным исполнителем в случае, если возникла потребность в определенных товарах, работах, услугах вследствие непреодолимой силы, когда применение иных способов размещения заказа, требующих затрат времени, нецелесообразно, должны обладать свойствами внезапности, чрезвычайности и непредотвратимости. Наличие возможности у заказчика прогнозировать и контролировать сложившуюся ситуацию в течение определенного периода времени является основанием признания контракта, заключенного с единственным исполнителем, недействительным.

Данная позиция подтверждается судебной практикой (Решение Арбитражного суда Приморского края от 29.08.2012 по делу № А51-7057/2012, оставленное без изменения судами апелляционной (Постановление от 04.12.2012) и кассационной (Постановление от 15.04.2013) инстанций. Решение Арбитражного суда Республики Карелия от 06.05.2015 по делу № А26-250/2015, Постановление Восемнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 6 апреля 2016 г. № 18АП-959/2016 по делу № А76-15210/2015).

26 января 2016 года в адрес Министерства поступило обращение депутата Законодательного Собрания Красноярского края «...» по вопросу изменения надписи на лицевой стороне удостоверений «О праве на меры социальной поддержки», выдаваемых ветеранам труда.

10 февраля 2017 года Министерством дан ответ на вышеуказанное обращение о том, что Министерством рассматривается возможность внесения изменений в Указ Губернатора Красноярского края №60-уг, предусматривающих изменений лицевой стороны удостоверений, оформляемых лицам, которым присваивается звание Ветеран труда.

Таким образом, вопрос планирования необходимости осуществления закупки, в том числе конкурентными способами, существовал у Министерства с февраля

2017 года.

Вместе с тем, в марте 2017 Министерством согласно внутренним документам (служебная записка заместителя начальника отдела по вопросам ветеранов, реабилитированных, военнослужащих и пенсионеров Н.В. Росинской от 22.03.2017), в условиях отсутствия подписанного проекта Указа Губернатора Красноярского края о внесении изменений в ранее действующий Указ, регламентирующий порядок выдачи удостоверений на меры социальной поддержки, было принято решение об исключении из плана-графика закупок позицию по изготовлению бланков удостоверений и о внесении в плановую потребность Министерства заключение контрактов на изготовление удостоверений о праве на меры социальной поддержки без проведения конкурсных процедур.

Заключение государственных контрактов №74 от 05.04.2017, 75 от 06.04.2017, 76 от 07.04.2017 состоялось до утверждения Указа Губернатора Красноярского края № 104-уг «О внесении изменений в Указ Губернатора Красноярского края от 24.03.2015 № 60-уг «Об утверждении Порядков присвоения звания «Ветеран труда края», выдачи удостоверения о праве на меры социальной поддержки и его образца, удостоверения ветерана и замены удостоверения ветерана труда».

Кроме того, не обоснован довод Министерства о срочности закупки дополнительного объема удостоверений в 2018 году, поскольку с апреля 2017 года Министерство обладало достаточным количеством времени, необходимым для осуществления конкурентных процедур при выборе исполнителя услуг по изготовлению бланков удостоверений.

Комиссия критически относится к доводам представителей Министерства о том, что последним направлялись запросы ценовых предложений в адрес хозяйствующих субъектов, осуществляющих соответствующую деятельность, поскольку подобной процедуры определения подрядчика ФЗ «О контрактной системе» не предусмотрено.

Процедура запроса предложений, запроса котировок, предусмотренных ФЗ «О контрактной системе», предполагает публичное размещение в единой информационной системе извещения о проведении закупки указанными способами, что также способствует развитию конкуренции обеспечивает равный доступ к исполнению договора всех заинтересованных лиц.

Вместе с тем, проанализировав представленные Министерством ценовые предложения хозяйствующих субъектов (ООО «Принт», ООО «Верса», ООО «Луна-Река», ООО «Аеда») Комиссия установила, что ценовые предложения в 2017 и 2018 году выполнены в единой заданной форме в печатном виде, наименование поставщиков (исполнителей) написано от руки одинаковым почерком.

Данный факт, не позволяет Комиссии сделать вывод о достоверности и объективности проведенного анализа ценовых предложений.

Кроме того, как установлено при рассмотрении дела Министерством не было представлено сведений, подтверждающих направление запросов адресатам (screenshot с компьютера электронной почты, отчет факсимильной связи, почтовое уведомление, детализация телефонных переговоров и т.д.) и письменных доказательств, подтверждающих отправку и получение ценовой информации.

ФЗ «О контрактной системе» содержит явно выраженный запрет на заключение сделок в обход конкурентных способов, без использования которых нарушаются права неопределенного круга третьих лиц – потенциальных участников торгов.

В связи с этим намеренный обход вышеназванных требований ФЗ «О контрактной системе» является нарушением ФЗ «О защите конкуренции» в связи с исключением конкурентных процедур, отсутствием конкуренции среди хозяйствующих субъектов и создания преимуществ отдельному хозяйствующему субъекту.

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

Под соглашением согласно пункту 18 статьи 4 ФЗ «О защите конкуренции» понимается договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

Под соглашением согласно пункту 18 статьи 4 ФЗ «О защите конкуренции» понимается договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

Анализ вышеназванных норм права позволяет сделать вывод, что соглашения, которые приводят или могут привести к ограничению доступа на товарный рынок хозяйствующих субъектов могут быть совершены как в письменной, так и в устной форме. Сама возможность заключения соглашения между хозяйствующими субъектами, если такое соглашение приводит или может привести к ограничению конкуренции, рассматривается законодателем как общественно опасное деяние, имеющее квалифицирующее значение для констатации факта нарушения антимонопольного законодательства. Наличие или угроза наступления негативных последствий в результате заключения такого соглашения презюмируется и не требует отдельного доказывания.

Для определения факта заключения антиконкурентного соглашения необходимо установить товарный рынок, на котором достигнуто соглашение и предполагается влияние на конкуренцию, в его географических границах. С указанной целью управлением проведен анализ состояния конкуренции.

В соответствии с пунктом 10.8 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденным приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 (далее - Порядок), по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции, анализ состояния конкуренции на товарном рынке включает следующие этапы:

- определение временного интервала исследования товарного рынка;

- определение продуктовых границ товарного рынка;

- определение географических границ товарного рынка;

Временной интервал определен исходя из цели исследования – анализа состояния конкурентной среды на указанном рынке в период заключения государственных контрактов на оказание услуг по изготовлению бланков удостоверений и составил – апрель 2017 года, февраль 2018 года.

В соответствии с пунктом 4 статьи 4 ФЗ «О защите конкуренции» под товарным рынком понимается сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров (далее - определенный товар), в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами.

Таким образом, в рассматриваемом случае нарушение антимонопольного законодательства совершено на товарном рынке полиграфических услуг по изготовлению бланков удостоверений.

Согласно пункту 1 статьи 4 ФЗ «О защите конкуренции» под товаром понимается объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот.

Таким образом, под товаром, в том смысле, какой в него вкладывает ФЗ «О защите конкуренции» понимаются полиграфические услуги по изготовлению бланков удостоверений.

Географические границы товарного рынка в соответствии со статьей 4 ФЗ «О защите конкуренции» определяют сферу обращения товара (территорию), в границах которой исходя из экономической, технической или иной возможности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами.

Местонахождение заказчика –г. Красноярск. Следовательно, потенциальными исполнителями могут быть любые хозяйствующие субъекты, постоянно оказывающие подобные услуги на территории г. Красноярска.

На основании изложенного Комиссия пришла к выводу, что нарушение антимонопольного законодательства совершено на товарном рынке полиграфических услуг по изготовлению бланков удостоверений в пределах географических границ города Красноярска.

Не проведение Министерством публичных процедур на право заключения контрактов в апреле 2017 и феврале 2018 на оказание услуг по изготовлению бланков удостоверений о праве на меры социальной поддержки свидетельствует о предоставлении необоснованных преимуществ ООО «Аеда» при осуществлении хозяйственной деятельности и ограничении доступа иных хозяйствующим субъектам на соответствующий товарный рынок.

С учетом изложенного, Комиссия по рассмотрению дела № 60-16-18 пришла к выводу о наличии в действиях Министерства и ООО «Аеда» нарушения пункта 4

статьи 16 ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в достижении антиконкурентного соглашения, реализованного путем заключения без проведения публичных процедур государственных контрактов №74 от 05.04.2017, №75 от 06.04.2017, №76 от 07.04.2017, № 27,28,29 от 02.02.2018, что привело или могло привести к ограничению доступа хозяйствующим субъектам на рынок полиграфических услуг по изготовлению бланков удостоверений и предоставило необоснованные преимущества ООО «Аеда».

Согласно подпунктам «а», «е» пункта 2 части 1 статьи 23 ФЗ «О защите конкуренции» антимонопольный орган выдает в случаях, указанных в ФЗ «О защите конкуренции», обязательные для исполнения предписания, в том числе о прекращении ограничивающих конкуренцию соглашений и об устранении последствий нарушения антимонопольного законодательства.

Вместе с тем, на момент вынесения решения государственные контракты: №74 от 05.04.2017, №75 от 06.04.2017, №76 от 07.04.2017, № 27,28,29 от 02.02.2018 на оказание услуги по изготовлению бланков удостоверений о праве на меры социальной поддержки были исполнены.

Учитывая изложенное, Комиссия приходит к выводу об отсутствии необходимости выдачи ответчикам обязательного для исполнения предписания о прекращении ограничивающих конкуренцию соглашений и об устранении последствий нарушения антимонопольного законодательства, путем расторжения указанных контрактов.

Кроме того, действия по заключению хозяйствующим субъектом недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения, а равно участие в нем, образуют состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 4 статьи 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП); действия по заключению органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения либо осуществление указанными органами или организациями недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации согласованных действий, а равно участие в нем, образуют состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 7 статьи 14.32 КоАП.

В соответствии с частью 1.2 статьи 28.1 КоАП РФ поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.9, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 указанного Кодекса, является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

В связи с вышеуказанным, Комиссия приходит к выводу о необходимости передать материалы дела уполномоченному должностному лицу для рассмотрения вопроса о возбуждении в отношении виновных лиц дел об административных правонарушениях.

На основании вышеизложенного, Комиссия по рассмотрению дела №60-16-18 о нарушении антимонопольного законодательства, руководствуясь статьями 16, 23,

**РЕШИЛА:**

1. Признать Министерство социальной политики Красноярского края и ООО «Аеда» нарушившими пункт 4 статьи 16 ФЗ «О защите конкуренции», в части достижения антиконкурентного соглашения путем заключения государственных контрактов №74 от 05.04.2017, №75 от 06.04.2017, №76 от 07.04.2017, № 27,28,29 от 02.02.2018 на оказание услуги по изготовлению бланков удостоверений о праве на меры социальной поддержки, что привело или могло привести к ограничению доступа хозяйствующим субъектам на рынок полиграфических услуг по изготовлению бланков удостоверений и предоставило необоснованные преимущества ООО «Аеда».

2. Обязательное для исполнения предписание не выдавать.

4. Передать в необходимом объеме копии материалов дела №60-16-18 уполномоченному должностному лицу Красноярского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении в отношении ООО «Аеда», а также виновных должностных лиц Министерства социальной политики Красноярского края и ООО «Аеда» дел об административных правонарушениях по статье 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Решение может быть обжаловано в порядке статьи 52 ФЗ «О защите конкуренции».