

РЕШЕНИЕ № 064/01/16-148/2021

Резолютивная часть решения оглашена 31 августа 2021 года

Решение в полном объеме изготовлено 10 сентября 2021 года
г. Саратов

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:

1. заместитель руководителя управления, председатель Комиссии;
2. старший государственный инспектор отдела контроля органов власти, член Комиссии;
3. старший государственный инспектор отдела контроля органов власти, член Комиссии,

рассмотрев дело № 064/01/16-148/2021 по признакам нарушения Администрацией Турковского муниципального района Саратовской области (412070, Саратовская области, Турковский р-н, рп Турки, улица Советская, 26, ИНН 6435001900), МУП «ЖКХ Турковского района» (412070, Саратовская области, Турковский р-н, рп Турки, улица Заводская, 38, ИНН 6435010573) части 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», руководствуясь статьей 48.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Саратовское УФАС России поступило представление прокуратуры Турковского района Саратовской области (исх. №27-2020 от 06.11.2020) на действия администрации Турковского муниципального района Саратовской области и МУП «ЖКХ Турковского района» при выполнении работ по капитальному ремонту водопроводной сети по ул. Больничная в рп. Турки» (от дома № 43 по ул. Больничная до дома № 21 по ул. К. Маркса).

В ходе рассмотрения указанных документов установлено следующее.

21.05.2020 администрацией Турковского муниципального района Саратовской области (далее – Администрация) в Единой информационной системе в сфере закупок на официальном сайте в сети Интернет www.zakupki.gov.ru было размещено извещение о проведении электронного аукциона № 0160300000720000016 и аукционная документация «Выполнение работ по капитальному ремонту водопроводной сети по ул. Больничная в рп. Турки» (от дома № 43 по ул. Больничная до дома № 21 по ул. К. Маркса).

Начальная (максимальная) цена контракта – 591 260 (пятьсот девяносто одна тысяча двести шестьдесят) рублей 63 копейки.

Дата и время начала подачи заявок - 21.05.2020 10:28 часов, дата и время окончания подачи заявок - 29.05.2020 15:00 часов.

В соответствии с условиями извещения № 0160300000720000016 сроки поставки товара, выполнения работы или оказания услуги: начало с момента заключения контракта, в течение 30 дней. Подрядчик вправе выполнить работы досрочно.

Из аукционной документации следует, что выполнению подлежат следующие работы:

- Разработка грунта экскаватором; единица измерения 1000 м³ в количестве 0,774;
- Прокладка трубопровода водоснабжения из полиэтиленовой трубы, единица измерения 100 м в количестве 4,4;
- Врезка в действующую водопроводную сеть в количестве 1;
- Установка полиэтиленовых фасонных частей (отводы, переходы, углы, тройники, муфты), единица измерения: 10 частей в количестве 0,4;
- Врезка в действующую водопроводную сеть, единица измерения врезка в количестве 9;
- Приварка фланцев диам.90 мм, единица измерения фланец в количестве 8;
- Засыпка траншеи бульдозером; единица измерения 1000 м³ в количестве 0,774.

Согласно протоколу рассмотрения заявок, было подано 2 заявки, допущено к участию в аукционе 2 заявки.

Участие в закупке принял один участник - МУП «ЖКХ Турковского района» Саратовской области.

Ценовое предложение МУП «ЖКХ Турковского района» Саратовской области составило 588 304 (пятьсот восемьдесят восемь тысяч триста четыре) рублей 33 копейки.

15.06.2020 по результатам аукциона Администрацией в лице главы Турковского муниципального района с единственным участником МУП «ЖКХ Турковского района» Саратовской области в лице директора заключен муниципальный контракт №15к-620 на выполнение работ по капитальному ремонту водопроводной сети по ул. Больничная в р.п. Турки Саратовской области:

Цена контракта составила 588 304 (пятьсот восемьдесят восемь тысяч триста четыре) рублей 33 копейки.

Согласно пп. 3.1, 3.3, 3.4 контракта работы должны быть выполнены качественно, в полном объеме в соответствии со сметой, ГОСТом, ТУ, техникой безопасности, противопожарными, санитарно-гигиеническими и экологическими нормами и правилами, а также иными нормами и правилами согласно действующему законодательству РФ.

Местом выполнения работ является - Саратовская область, р.п. Турки, ул. Больничная (от дома № 43 по ул. Больничная до дома № 21 по ул. К. Маркса). Работы выполняются с момента заключения контракта в течение 30 дней, подрядчик вправе выполнить работы досрочно.

В соответствии с пп. 5.2, 5.3 Контракта приемка работ осуществляется по факту выполненных работ на основании актов о приемке выполненных работ формы КС-2, справок о стоимости выполненных работ и затрат формы КС-3, журнала производства работ, в котором подрядчик обязан отражать весь ход фактического производства работ, другими сопроводительными документами подрядчика в соответствии с положениями контракта.

В течение 3 рабочих дней с момента предоставления подрядчиком исполнительных документов ответственное лицо заказчика осуществляет приемку выполненных работ на соответствие их количества, объема и качества требованиям, установленным в контракте, и оформляет результаты такой приемки. При отсутствии у заказчика претензий к качеству выполненных работ заказчик подписывает и возвращает 1 экземпляр подписанных со своей стороны документов подрядчику. Документы, подписанные сторонами, являются основанием для подтверждения исполнения обязательств по контракту.

Установлено, что в рамках данного контракта сторонами подписан акт приемки выполненных работ от 22.06.2020 № 15к-620.

Также, заказчиком в лице главы Турковского муниципального района и подрядчика в лице директора МУП «ЖКХ Турковского района» Саратовской области подписана справка о стоимости выполненных работ от 22.06.2020 № 15к-620 на общую сумму 588 304,33 рублей.

Согласно акту приемки выполненных работ, подрядчиком МУП «ЖКХ Турковского района» Саратовской области выполнены следующие работы:

- Разработка грунта экскаватором;
- Прокладка трубопровода водоснабжения из полиэтиленовой трубы диаметром 90 мм;
- Врезка в действующую водопроводную сеть диаметром 100 мм. ;
- Установка полиэтиленовых фасонных частей;
- Врезка в действующую водопроводную сеть диаметром 25 мм;
- Приварка фланцев диаметром 90 мм;
- Засыпка траншеи бульдозером.

Прокуратура Турковского района указывает, что фактически работы, являющиеся предметом муниципального контракта от 15.06.2020 № 15к-620 выполнены МУП «ЖКХ Турковского района» Саратовской области в примерный период времени с июня по июль 2019 года без проведения конкурентных способов определения исполнителя по договоренности с главой Турковского муниципального района.

Так, согласно акту приемки выполненных работ, за июнь 2020 были выполнены следующие виды работ:

- Разработка грунта экскаватором - единица измерения: 1000 м³, количество: 0,774;
- Прокладка трубопровода водоснабжения из полиэтиленовой трубы диам. 90 мм. - единица измерения: 100 м, количество: 4,4;
- Врезка в действующую водопроводную сеть диам. 100 мм. - единица измерения: врезка, количество: 1;
- Установка полиэтиленовых фасонных - единица измерения: 10 частей, количество: 0,4;
- Врезка в действующую водопроводную сеть диам. 25 мм. - единица измерения: врезка, количество: 9;
- Приварка фланцев диам. 90мм. - единица измерения: фланец, количество: 8;
- Засыпка траншеи бульдозером - единица измерения: 1000 м³, количество: 0,774.

Согласно локальному сметному расчету «Ремонт водопроводной сети ул. Больничная р.п. Турки» от 2019 года установлен следующий объем работ:

- Разработка грунта экскаватором - единица измерения: 1000 м³, количество: 0,774;
- Прокладка трубопровода водоснабжения из полиэтиленовой трубы диам. 90 мм. - единица измерения: 100 м, количество: 4,4;
- Врезка в действующую водопроводную сеть диам. 100 мм. - единица измерения: врезка,

количество: 1;

- Установка полиэтиленовых фасонных - единица измерения: 10 частей, количество: 0,4;

- Врезка в действующую водопроводную сеть диам. 25 мм. - единица измерения: врезка, количество: 9;

- Приварка фланцев диам. 90мм. - единица измерения: фланец, количество: 8;

- Засыпка траншеи бульдозером - единица измерения: 1000 м3, количество: 0,774.

Согласно акту приемки выполненных работ, за июнь 2020 были выполнены следующие виды работ: «Разработка грунта экскаватором - единица измерения: 1000 м3, количество: 0,774»; «Прокладка трубопровода водоснабжения из полиэтиленовой трубы диам. 90 мм. - единица измерения: 100 м, количество: 4,4»; «Врезка в действующую водопроводную сеть диам. 100 мм. - единица измерения: врезка, количество: 1»; «Установка полиэтиленовых фасонных - единица измерения: 10 частей, количество: 0,4»; «Врезка в действующую водопроводную сеть диам. 25 мм. - единица измерения: врезка, количество: 9»; «Приварка фланцев диам. 90мм. - единица измерения: фланец, количество: 8»; «Засыпка траншеи бульдозером - единица измерения: 1000 м3, количество: 0,774».

Согласно локальному сметному расчету «Ремонт водопроводной сети ул. Больничная р.п. Турки» от 2019 года установлен следующий объем работ: «Разработка грунта экскаватором - единица измерения: 1000 м3, количество: 0,774»; «Прокладка трубопровода водоснабжения из полиэтиленовой трубы диам. 90 мм. - единица измерения: 100 м, количество: 4,4»; «Врезка в действующую водопроводную сеть диам. 100 мм. - единица измерения: врезка, количество: 1»; «Установка полиэтиленовых фасонных - единица измерения: 10 частей, количество: 0,4»; «Врезка в действующую водопроводную сеть диам. 25 мм. - единица измерения: врезка, количество: 9»; «Приварка фланцев диам. 90мм. - единица измерения: фланец, количество: 8»; «Засыпка траншеи бульдозером - единица измерения: 1000 м3, количество: 0,774».

Из объяснений инженеров следует, что в 2019 году на участке ул. Больничная р.п. Турки МУП «ЖКХ Турковского района» Саратовской области производились ремонтные работы сети водоснабжения.

Из объяснений слесаря – водопроводчика, машиниста экскаватора, мастера водоканализационной службы – сотрудников МУП «ЖКХ Турковского района» Саратовской области следует, что в июле 2019 года МУП «ЖКХ Турковского района» Саратовской области были выполнены работы по капитальному ремонту водопроводной сети по улице Болничная р.п. Турки. Работы по ремонту водопроводной сети по улице Больничная МУП «ЖКХ Турковского района» Саратовской области в 2020 году не проводились.

Из объяснений директора МУП «ЖКХ Турковского района» Саратовской области следует, что фактически работы по муниципальному контракту №15к-620 на выполнение работ по капитальному ремонту водопроводной сети по ул. Больничная в р.п. Турки Саратовской области были выполнены в 2019 году. Кроме того, указанные работы были произведены по предложению главы Турковского муниципального района Саратовской области за счет средств МУП «ЖКХ Турковского района» Саратовской области и оплачены за счет муниципального контракта №15к-620.

Согласно товарной накладной от 23.04.2019 МУП «ЖКХ Турковского района» Саратовской области для выполнения спорных работ были приобретены следующие товары: «Труба 90*5,4 ПЭ100 SDR17 питьевая»; «Тройник компресс 90 мм.»; «Муфта соедин. Компресс 90»; «Седелка 90*1 компресс резьба отв.».

Кроме того, данные обстоятельства подтверждаются документами о приобретении предприятием товаров, необходимых для выполнения ремонта водопроводной сети: товарная накладная № 147 от 23.04.2019; приходный ордер № 38 от 23.04.2019; товарная накладная от

10.04.2019.

В ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства Саратовское УФАС России запросило у Администрации следующие документы: заявление МУП «ЖКХ Турковского района» на производство спорных вскрышных работ; разрешение на производство вскрышных работ по ул. Больничная в рп. Турки (от дома № 43 по ул. Больничная до дома № 21 по ул. К. Маркса); разрешение (ордер) на производство работ, полученные от ресурсоснабжающих организаций.

Глава Администрации при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства пояснил, что указанные документы у Администрации отсутствуют. Кроме того, указал, что с вменяемым нарушением согласен в полном объеме, действия, нарушающие Закон о защите конкуренции, признает.

По данным МУП «ЖКХ Турковского района» (исх. №114 от 22.03.2021) директор МУП «ЖКХ Турковского района» обратился к главе Турковского МР СО с инициативой отремонтировать вышеуказанный участок водопроводной сети. Глава Турковского МР СО поддержал данное предложение. Работы были произведены за счет средств МУП «ЖКХ Турковского района» в 2019 году.

По данным ООО «Стройсервис» (№б/н от 24.03.2021) общество не делало предложений о цене, так как цена была уже снижена другим участником закупки. В данном случае усматривается, что МУП «ЖКХ Турковского района» необходимо было совершить максимальное снижение так как работы были уже исполнены.

Согласно ч. 4 ст. 16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между 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.

Согласно постановления Президиума ВАС РФ от 12 ноября 2013 г. № 18002/12 по делу № А47-7950/2011 (на решение ФАС России от 15.08.2011 № 1 11/84-11) правила, применяемые к доказыванию правомерных действий, не могут применяться к доказыванию антиконкурентных соглашений, как не может быть прописан в законе и закрытый перечень возможных доказательств по таким делам.

Из анализа вышеприведенной нормы следует, что факт наличия антиконкурентного соглашения не ставится в зависимость от его заключения в виде договора по правилам, установленным гражданским законодательством.

Закон о защите конкуренции содержит специальное определение соглашения, которое подлежит применению при оценке факта правонарушения в сфере антимонопольного законодательства.

Под соглашением понимается договорённость в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договорённость в устной форме (пункт 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Аналогичная правовая позиция изложена в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 21.12.2010 № 9966/10 по делу А27-12323/2009, согласно которой возможность доказывания согласованных действий через их результат в отсутствие документального подтверждения наличия договоренности об их совершении

применима только к согласованным действиям, а не к соглашениям. Соглашения заключаются (достигаются) посредством устных договоренностей, электронной переписки либо конклюдентных действий участников, не являющихся его инициаторами.

Установленный указанной нормой запрет ориентирован на органы публичной власти и распространяется на акты и действия указанных органов в сфере публичных правоотношений. Этот запрет преследует цель предотвращения негативного влияния органов власти на конкурентную среду с помощью административных, властных методов воздействия, в том числе путём соглашения с хозяйствующим субъектом.

Законом о защите конкуренции не установлены специальные требования к форме соглашения хозяйствующих субъектов, направленного на ограничение конкуренции. Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в постановлении от 21.12.2010 № 9966/10 разъяснил, что Закон о защите конкуренции содержит специальное определение понятия соглашения для целей применения антимонопольного законодательства. Нормы Гражданского Кодекса РФ применению в данном случае не подлежат.

В пункте 9 Обзора по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, утверждённого Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16 марта 2016 года, разъяснено, что факт наличия антиконкурентного соглашения не ставится в зависимость от его заключения в виде договора по правилам, установленным гражданским законодательством, включая требования к форме и содержанию сделок, и может быть доказан в том числе с использованием совокупности иных доказательств, в частности фактического поведения хозяйствующих субъектов.

Законодательством не определено и не может быть определено, какие доказательства его подтверждают, а также не установлены и не могут быть установлены требования к форме подтверждающих документов.

Антиконкурентное соглашение подобно сделке, которая может быть совершена устно и считается в соответствии с частью 2 статьи 158 ГК РФ совершённой также в том случае, когда из поведения лица явствует его воля совершить сделку. Поэтому с учётом фактических действий сторон подобное устное соглашение может быть признано заключённым, исполняющимся или исполненным.

Таким образом, соглашение по смыслу антимонопольного законодательства не равнозначно понятию гражданско-правового договора. Соглашение является выражением воли двух или более участников. Согласованность выражается, во-первых, в осведомлённости каждого из участников о намерении другого участника действовать определённым образом. Во-вторых, согласованность воли невозможна без намерения каждого из участников действовать сообразно с известными ему предполагаемыми действиями других участников. Таковы два неотъемлемых признака соглашения по конкурентному праву. При этом помимо письменного и устного соглашения, оно может быть заключено посредством конклюдентных действий.

Данные обстоятельства могут причинить убытки другим хозяйствующим субъектам-конкурентам, в частности в виде упущенной выгоды от невозможности принять участие в рассматриваемых закупках.

Представленные прокуратурой Турковского района сведения и материалы свидетельствуют о том, что спорные работы проводились МУП «ЖКХ Турковского района» в 2019 году задолго до проведения закупки, а впоследствии были финансированы за счет средств местного бюджета.

Также необходимо отметить, из ч. 2 ст. 50 ГК РФ следует, что юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться в организационно-правовых формах муниципальных унитарных предприятий.

В силу ст. 113 ГК РФ унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество.

По данным ЕГРЮЛ у МУП «ЖКХ Турковского района» основным видом деятельности является Производство пара и горячей воды (тепловой энергии) котельным (35.30.14).

В качестве дополнительных видов деятельности зарегистрированы:

- Распределение воды для питьевых и промышленных нужд (36.00.2).
- Сбор и обработка сточных вод (37.00).
- Передача пара и горячей воды (тепловой энергии) (35.30.2).
- Распределение пара и горячей воды (тепловой энергии) (35.30.3).
- Обеспечение работоспособности котельных (35.30.4).
- Обеспечение работоспособности тепловых сетей (35.30.5).
- Управление эксплуатацией жилого фонда за вознаграждение или на договорной основе (68.32.1) и др.

В понятии ст. 4 Закона о защите конкуренции МУП «ЖКХ Турковского района» является хозяйствующим субъектом.

В данном случае наблюдается последовательность действий МУП «ЖКХ Турковского района» Саратовской области и администрации Турковского муниципального района Саратовской области, направленных на достижение конечного результата, а именно устранению конкуренции на рынке услуг по капитальному ремонту водопроводных сетей.

Проведение спорных работ в 2019 году предоставило МУП «ЖКХ Турковского района» преимущественные условия осуществления хозяйственной деятельности, в том числе участия в спорной закупке.

Учитывая изложенное, действия администрации Турковского муниципального района Саратовской области по поручению МУП «ЖКХ Турковского района» выполнять работы по капитальному ремонту водопроводной сети по ул. Больничная в рп. Турки в 2019 году без проведения конкурентных процедур и последующее финансирование данных работ в 2020 году по средствам проведения закупки на уже выполненные работы; действия МУП «ЖКХ Турковского района» по участию в спорной закупке нарушают ч. 4 ст. 16 Закона о защите конкуренции, так как создают преимущественные условия деятельности для конкретного хозяйствующего субъекта – МУП «ЖКХ Турковского района», и могут привести к ограничению доступа на товарный рынок других хозяйствующих субъектов.

В рамках рассмотрения дела №064/01/16-148/2020 Комиссией Саратовского УФАС России был проведен анализ состояния конкуренции в необходимом объеме, в результате которого было установлено, что рынок услуг по капитальному ремонту водопроводных сетей на территории Саратовской области являются конкурентными.

Временным интервалом анализа состояния конкуренции явился интервал с 21.05.2020 по 29.06.2021.

Географическими границами исследуемого рынка явились границы Саратовской области.

Продуктовыми границами исследуемых рынков являются услуги по капитальному ремонту водопроводных сетей на территории области.

В документации о проведении аукциона указано ОКПД 2: 43.22.11.190 – «Работы по монтажу водопроводных и канализационных систем прочие, не включенные в другие группировки».

Из открытых данных сети Интернет следует, что на территории Саратовской области деятельность осуществляют более 300 организаций, зарегистрировавших ОКВЭД 43.22 «Работы по монтажу систем водопровода, канализации, отопления и кондиционирования воздуха». В связи с чем, рынок по капитальному ремонту водопроводных сетей на территории области является конкурентным.

Таким образом, исходя из содержания вышеперечисленных норм законодательства Российской Федерации, представленных в материалы дела документов, сведений и пояснений лиц, участвующих в деле, Комиссия Саратовского УФАС России пришла к выводу о том, что действия Турковского муниципального района Саратовской области и МУП «ЖКХ Турковского района» нарушают ч. 4 ст. 16 Закона о защите конкуренции.

В связи с тем, что работы по закупке № 0160300000720000016 уже выполнены, основания для выдачи предписания отсутствуют.

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию Турковского муниципального района Саратовской области (ИНН 6435001900), МУП «ЖКХ Турковского района» (ИНН 6435010573) нарушившим ч. 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.
2. Предписание не выдавать в связи с отсутствием оснований для его выдачи.
3. Передать материалы дела № 064/01/16-148/2021 уполномоченному должностному лицу Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области для решения вопроса о возбуждении административного производства в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии

В соответствии со статьей 52 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» решение антимонопольного органа может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд, а также в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа.

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