

Прокуратура Емельяновского района

Красноярского края

Почтовый переулок, 2 «б», р.п. Емельяново,
Емельяновский район, Красноярский край,
663020

Администрация Еловского сельсовета

Емельяновского района Красноярского
края

Гурского улица, 6, с. Еловое,
Емельяновский район, 663012

ООО «Контур»

Кооперативный переулок, 7, р.п.
Емельяново, Емельяновский район,
Красноярский край, 663020

Емельяновское РМП «Энергосбыт»

Московская улица, д.200, р.п. Емельяново,

Емельяновский район, Красноярский
край, 663020

РЕШЕНИЕ

от «04» сентября 2015 г.

по делу № 216-15-15
Красноярск

г.

Резолютивная часть решения по делу оглашена на заседании Комиссии 24 августа

2015 года.

В полном объеме решение изготовлено 04 сентября 2015 года.

Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе: председатель Комиссии – Лужбин Е.Л., заместитель руководителя управления, члены комиссии: Фомушкина Ю.В., начальник отдела контроля органов власти, Дударева М.А., заместитель начальника отдела контроля органов власти, рассмотрела дело № 216-15-15, возбужденное в отношении Администрации Еловского сельсовета Емельяновского района Красноярского края по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), с участием Главы администрации Еловского сельсовета Емельяновского района Красноярского края Дергачевой Валентины Ивановны

УСТАНОВИЛА:

В адрес Красноярского УФАС России поступило обращение прокуратуры Емельяновского района Красноярского края (исх. № 7-02-2015 от 16.04.2015, вх. № 9754 от 22.05.2015), в котором сообщается о результатах проверки соблюдения администрацией Еловского сельсовета Емельяновского района Красноярского края законодательства, регулирующего порядок размещения закупок для муниципальных нужд.

Нарушение законодательства заключается, по мнению прокуратуры, в создании преимущественных условий осуществления деятельности хозяйствующим субъектам в результате заключения с ними контрактов (на выполнение работ по ремонту уличного освещения в с. Еловое, выполнение кадастровых работ) без соблюдения публичных процедур, а именно:

10.12.2014 между администрацией Еловского сельсовета (заказчик) и ООО «Контур» (подрядчик) заключено два муниципальных контракта № 606 (межевание земельных участков) и № 607 (сопровождение землеустроительной документации) на выполнение кадастровых работ. Кадастровые работы должны были выполняться подрядчиком в отношении одного комплекса земельных участков, и составляют единый комплекс работ, выполнение которого служит цели удовлетворения конкретной муниципальной нужды - постановления на кадастровый учет ряда земельных участков.

Заключение данных контрактов с ценой 98 988 и 98987 рублей, соответственно, отражает стремление должностных лиц администрации избежать проведения торгов при расходовании бюджетных средств, предусмотренных на выполнение указанных работ.

14.02.2013 администрацией также допущено единовременное заключение двух договоров: о поставке товаров № 01-13 и оказания услуг № 03/13 с одним контрагентом - Емельяновское РМП «Энергосбыт» на общую сумму 167 664,18 рублей. Предметом договора оказания услуг являлись работы по выполнению ремонта уличного освещения в с. Еловое, а предметом договора поставки товара

являлись расходные материалы, необходимые для выполнения указанных работ.

В результате заключения контрактов администрацией Еловского сельсовета с ООО «Контур» на выполнение кадастровых работ; Емельяновское РМП «Энергосбыт» на выполнение работ по ремонту объектов уличного освещения, как с единственными подрядчиками, вышеназванные хозяйствующие субъекты получили доступ к выполнению работ по максимально возможной цене, без участия в какой-либо конкурентной борьбе, без подачи предложений о снижении цены договора, тем самым были поставлены в преимущественное положение с иными хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на аналогичных товарных рынках.

Следовательно, администрация Еловского сельсовета, не обеспечила эффективность финансовых вложений, проявила субъективный подход к выбору контрагентов и не обеспечила равный доступ всем потенциальным участникам товарного рынка, что существенным образом влияет на конкуренцию.

По данному факту Красноярским УФАС России на основании приказа № 318 от 05.06.2015 года было возбуждено дело № 216-15-15.

На заседании комиссии Глава администрации пояснила, что заключение муниципальных контрактов было обусловлено необходимостью обеспечения безопасности дорожного движения во исполнение требований администрации Емельяновского района о необходимости исполнения поручения Губернатора Красноярского края.

Исследовав представленные доказательства, оценив доводы лиц, участвующих в рассмотрении дела, Комиссия пришла к следующим выводам.

Конституцией Российской Федерации (статья 8) гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

В соответствии с частью 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей, имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом, экономической деятельности. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Согласно пункту 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Статьей 132 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что органы местного самоуправления самостоятельно, в том числе управляют муниципальной собственностью, а также решают иные вопросы местного значения.

Правовой статус и полномочия органов местного самоуправления определены Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Из содержания терминов и понятий, приведенных в статье 2 указанного Закона, следует, что к вопросам местного значения относятся вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и органами местного самоуправления самостоятельно.

Статьей 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определены вопросы местного значения поселения. Решение вопросов местного значения должно осуществляться как в соответствии с законодательством о местном самоуправлении, так и бюджетным законодательством, законодательством о размещении заказов.

[Часть 2 статьи 18](#) Федерального закона N 131-ФЗ устанавливает, что финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации).

В соответствии с действующим законодательством государственные (муниципальные) расходы определяются как затраты, конкретные суммы затрат на обеспечение жизнедеятельности общества на государственное управление, оборону страны, развитие производства, социально-экономические и культурные потребности.

[Пунктом 1 статьи 54](#) Федерального закона N 131-ФЗ установлено, что размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным [законом](#) 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

Обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения, являются муниципальными нуждами.

Согласно [части 1 статьи 1](#) Закона о размещении заказов единый порядок размещения заказов устанавливается им в целях расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулировании такого участия, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов и иных целях.

Аналогичные требования содержатся в статье 6 Федерального [закона](#) 05.04.2013 N 44-ФЗ 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 соответствии со статьей 6 Федерального [закона](#) 05.04.2013 N 44-ФЗ 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 вышеуказанного закона закреплён 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).

Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок

Во всех случаях размещение заказа на выполнение работ, оказание услуг (то есть определение поставщиков, исполнителей) для муниципальных нужд осуществляется путем проведения торгов.

Применение Федерального [закона](#) 05.04.2013 N 44-ФЗ обязательно при условии использования средств бюджета (федерального, регионального или муниципального), которые направляются на оплату работ (услуг) для государственных и муниципальных нужд.

В соответствии со ст. 22 Федерального закона № 44-ФЗ, 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.

В ходе проведения проверки прокуратурой установлено, что для выполнения работ по содержанию объектов уличного освещения 10.12.2014 между администрацией Еловского сельсовета (заказчик) и ООО «Контур» (подрядчик) заключено два муниципальных контракта на выполнение кадастровых работ № 606 (межевание земельных участков) на сумму 98 988 рублей и № 607 (сопровождение землеустроительной документации) на сумму 98 987 рублей, на общую сумму

197975рублей.

Комиссия приходит к выводу о том, что кадастровые работы должны были выполняться подрядчиком в отношении одного комплекса земельных участков, и составляют единый комплекс работ, выполнение которого служит цели удовлетворения конкретной муниципальной нужды - постановки на кадастровый учет ряда земельных участков.

Кроме того, предмет договора «сопровождение землеустроительной документации» не позволяет определить перечень и виды работ, данная услуга также отсутствует в прейскуранте цен подрядчика, таким образом, данная услуга не может являться самостоятельной, а является сопутствующей.

14.02.2013 Администрацией Еловского сельсовета (заказчик) заключено с Емельяновское РМП «Энергосбыт» два договора: о поставке товаров № 01-13 на сумму 81 400, 41 рубль и оказания услуг № 03/13 на сумму 86 263, 77 рублей, на общую сумму 167 664,18 рублей.

Предметом договора оказания услуг являлись работы по выполнению ремонта уличного освещения в с. Еловое, а предметом договора поставки товара являлись расходные материалы, необходимые для выполнения указанных работ.

[Пунктом 14 части 2 статьи 55](#) Закона о размещении заказов установлена возможность заказчика размещать заказы у единственного поставщика в случае поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для нужд заказчиков на сумму, не превышающую установленного Центральным банком Российской Федерации предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке.

По общему правилу закупка у единственного поставщика является правом, а не обязанностью заказчика ([ч. 1 ст. 93](#) Закона N 44-ФЗ). Заказчик обязан осуществить закупку у единственного поставщика только в случае, если закупка путем конкурентного способа определения поставщика, за исключением запроса предложений, признана несостоявшейся ([п. п. 24, 25 ч. 1 ст. 93, ч. 18 ст. 83](#) Закона N 44-ФЗ).

Принимая во внимание целостность предмета договоров, временной интервал, в течение которого заключены контракты (все контракты заключены в один день), Комиссия приходит к выводу о наличии факта дробления указанных контрактов на сумму до 100 000 рублей в целях их заключения с единственным поставщиком.

Таким образом, в данной ситуации заказчик был обязан осуществлять закупку с применением способов определения поставщиков по результатам публичных процедур. Применение же в качестве способа определения поставщика размещения заказа у единственного поставщика является нарушением [Закона](#) № 94-ФЗ и N 44-ФЗ.

В результате заключения контрактов администрацией Еловского сельсовета с ООО «Контур» на выполнение кадастровых работ; Емельяновское РМП «Энергосбыт» на выполнение работ по ремонту объектов уличного освещения, как с единственными подрядчиками, вышеназванные хозяйствующие субъекты получили доступ к выполнению работ по максимально возможной цене, без

участия в какой-либо конкурентной борьбе, без подачи предложений о снижении цены договора, тем самым были поставлены в преимущественное положение с иными хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на аналогичных товарных рынках.

Следовательно, администрация Еловского сельсовета, не обеспечила эффективность финансовых вложений, проявила субъективный подход к выбору контрагентов и не обеспечила равный доступ всем потенциальным участникам товарного рынка, что существенным образом влияет на конкуренцию.

Таким образом, в действиях администрация Еловского сельсовета Емельяновского района Красноярского края присутствуют признаки нарушения ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившиеся в заключении контрактов с ООО «Контур» ООО «Контур» на выполнение кадастровых работ; Емельяновское РМП «Энергосбыт» на выполнение работ по ремонту объектов уличного освещения, без соблюдения публичных процедур, что ограничило доступ потенциальных участников к участию в торгах, и соответственно конкуренцию.

Согласно правовой позиции, выраженной в [Постановлении](#) Президиума ВАС РФ от 29 ноября 2011 г. N 8799/11, в тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

В [Постановлении](#) Президиума ВАС РФ от 20 сентября 2011 г. N 7905/09 также указано, что открытые торги проводятся с целью привлечения максимально широкого круга участников и получения организатором торгов наибольшей цены за реализуемое право, в связи с чем не установленное законодательством ограничение в доступе к торгам ущемляет как права каждого желающего принять в них участие, так и интерес организатора торгов в привлечении максимального числа участников, а также публичные интересы.

Довод ответчика о том, что контракты заключены во исполнение требований администрации Емельяновского района о необходимости исполнения поручения Губернатора Красноярского края, подлежит отклонению, поскольку обращение администрации Емельяновского района (исх. № 349 от 19.02.2014 года) адресованное Главам городских и сельских поселений Емельяновского района и представленное на обозрение комиссии не содержит требований о заключении контрактов с единственным поставщиком.

Реализация органами местного самоуправления полномочий, предоставленных [частью 1 статьи 48](#) Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и муниципального образования не может ставиться в зависимость исключительно от их усмотрения.

Вопрос о правомерности заключения муниципальных контрактов не может быть решен без учета насущных потребностей граждан (публичных интересов),

экономического и социального эффекта, а равно без учета баланса интересов значительного круга лиц и условий, обеспечивающих должную конкурентную среду и должное функционирование товарных рынков.

Согласно части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий, в том числе запрещается необоснованное препятствование деятельности хозяйствующих субъектов.

Таким образом, в действиях Администрации Еловского сельсовета Емельяновского района имеет место нарушение ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в заключении контрактов с ООО «Контур» на выполнение кадастровых работ (межевание земельных участков; сопровождение землеустроительной документации) № 606 и 607 от 10.12.2014; с Емельяновское РМП «Энергосбыт» на выполнение работ по ремонту объектов уличного освещения (о поставке товаров, оказания услуг) № 01-13 и № 03/13 от 14.02.2013 без соблюдения публичных процедур, что ограничило доступ потенциальных участников к участию в торгах, и привело к недопущению конкуренцию.

Согласно [Постановлению](#) Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 05.04.2011 N 14686/10 по делу N А13-10558/2008, в тех случаях, когда на соответствующем товарном рынке должна иметь место состязательность хозяйствующих субъектов, создание ограничений не может не оказывать влияние на состояние конкуренции.

Согласно данной правовой позиции федеральным органам исполнительной власти запрещается совершать любые действия, следствием которых является ограничение прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров. При этом нормативно установленный запрет федеральным органам исполнительной власти адресован в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Введение ограничения прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров на соответствующем товарном рынке оказывает влияние на состояние конкурентной среды и, соответственно, способно повлечь негативные последствия в виде ограничения, недопущения либо устранения конкуренции.

Учитывая вышеизложенные фактические и правовые обстоятельства, Комиссия приходит к выводу:

об отсутствии оснований для прекращения рассмотрения дела;

о наличии в действиях Администрации Еловского сельсовета Емельяновского района Красноярского края состава нарушения, предусмотренного частью 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в заключении контрактов с ООО «Контур» на выполнение кадастровых работ (межевание земельных участков; сопровождение землеустроительной документации) № 606 и 607 от 10.12.2014; с Емельяновское РМП «Энергосбыт» на выполнение работ по ремонту объектов уличного освещения (о поставке товаров, оказания услуг) № 01-13 и № 03/13 от 14.02.2013 без соблюдения публичных процедур, что ограничило доступ потенциальных участников к участию в торгах, и привело к недопущению конкуренцию.

Соответствующими действиями нарушен публичный порядок, обеспечивающий конкуренцию, а также ущемлены интересы других хозяйствующих субъектов (потенциальных участников заинтересованных в осуществлении аналогичных работ.

В связи с тем, что вышеуказанное нарушение является окончанным, муниципальные контракты исполнены в полном объеме, Комиссия приходит к выводу об отсутствии возможности выдачи предписания об устранении нарушения антимонопольного законодательства.

На основании изложенного Комиссия по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26 июля 2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию Еловского сельсовета Емельяновского района Красноярского края нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» в части заключения контрактов с ООО «Контур» на выполнение кадастровых работ (межевание земельных участков; сопровождение землеустроительной документации) № 606 и 607 от 10.12.2014; с Емельяновское РМП «Энергосбыт» на выполнение работ по ремонту объектов уличного освещения (о поставке товаров, оказания услуг) № 01-13 и № 03/13 от 14.02.2013 без соблюдения публичных процедур, что ограничило доступ потенциальных участников к участию в торгах, и привело к недопущению конкуренцию.

2. Учитывая, что допущенные нарушения являются окончанными, муниципальные контракты исполнены - предписание не выдавать.

Настоящее решение может быть обжаловано в Арбитражный суд Красноярского края в течение трех месяцев с момента вынесения решения.

Председатель Комиссии

Е.А. Лужбин

Члены Комиссии

Ю.В. Фомушкина

М.А. Дударева

