

Заявителю

<...>

Ответчикам

<...>

<...>

РЕШЕНИЕ

по делу № 019/01/16-274/2019

г. Абакан

Резолютивная часть решения оглашена 27 сентября 2019 года.

В полном объеме решение изготовлено 09 октября 2019 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель комиссии: <...>

Члены комиссии: <...>,

кворум комиссии имеется, комиссия правомочна осуществлять свои функции,

рассмотрев дело № 019/01/16-274/2019, возбужденное по признакам нарушения Администрацией <...> сельсовета <...> района Республики Хакасия (далее по тексту – Администрация <...> сельсовета, Администрация) и Государственным унитарным предприятием Республики Хакасия «<...> пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выразившегося в заключении соглашения, направленного на предоставление преимущественного права ГУП РХ <...> в заключении муниципальных контрактов на выполнение работ по устройству асфальтобетонного покрытия дорог в с. <...>, при которых ГУП РХ <...> было поставлено в неравное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, осуществляющими свою деятельность на одном товарном рынке,

в отсутствие представителя заявителя – прокуратуры <...> района

Республики Хакасия, извещенного надлежащим образом о месте и времени рассмотрения дела,

в присутствии представителя Администрации <...> сельсовета – главы <...>,

в присутствии представителей ГУП РХ <...>:

- директора предприятия – <...>;

- <...>,

УСТАНОВИЛА:

Основанием для возбуждения дела послужили следующие обстоятельства.

18.03.2019 г. (вх. № 1490) в Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия поступило обращение прокуратуры <...> района Республики Хакасия о проведении проверки на наличие признаков нарушения Закона о защите конкуренции в действиях Администрации <...> сельсовета при заключении с ГУП РХ <...> следующих муниципальных контрактов: №№ 124/18, 125/18 от 21.08.2019 г.; №№ 126/18, 127/18, 128/18 от 22.08.2018 г.; 129/18 от 23.08.2018 г., 130/18 от 24.08.2018 г. на выполнение строительно-монтажных работ по устройству асфальтобетонного покрытия дорог с. <...>.

Хакасское УФАС России, проанализировав представленные в ходе проверки документы, усмотрело в действиях Администрации <...> сельсовета и ГУП РХ <...> по заключению муниципальных контрактов: №№ 124/18, 125/18 от 21.08.2019 г.; №№ 126/18, 127/18, 128/18 от 22.08.2018 г.; 129/18 от 23.08.2018 г., 130/18 от 24.08.2018 г. на выполнение строительно-монтажных работ по устройству асфальтобетонного покрытия дорог с. <...> признаки нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с Приказом Хакасского УФАС России от 18.06.2019 № 95 в отношении Администрации <...> сельсовета и ГУП РХ <...> возбуждено дело № 019/01/16-274/2019 по признакам нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

Определением от 18.06.2019 г. о назначении дела № 019/01/16-274/2019 о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению дело назначено к рассмотрению на 04 июля 2019 года.

На заседании комиссии 04.07.2019 г. глава Администрации Борцовского сельсовета <...> пояснил, что торги на право заключения рассматриваемых договоров не проводились по причине того, что на территории <...> района Республики Хакасия ГУП РХ «<...>» является единственным дорожно-строительным предприятием. Кроме того, заключение контрактов с единственным поставщиком было обусловлено сжатыми сроками выполнения работ, поскольку после проливных дождей в с. <...> сильно размыло дороги. Ввиду размытия дорог на территории Борцовского сельсовета режим чрезвычайной ситуации не вводился. Полагает, что со стороны Администрации отсутствует нарушение законодательства о контрактной системе и антимонопольного законодательства, поскольку цена по каждому из муниципальных контрактов не превышала сто тысяч рублей.

Представитель ГУП РХ <...> на заседании комиссии озвучила доводы письменных пояснений по существу рассматриваемого дела, представленных на рассмотрении дела (вх. № 3599 от 04.07.2019 г. Также представитель <...> дополнительно пояснила, что ГУП РХ «<...>» является профессиональным участником контрактной системы, регулярно участвуя в электронных аукционах на право заключения контрактов на поставку дорожно-строительных работ, услуг.

Определением от 04.07.2019 г. об отложении рассмотрения дела № 019/01/16-274/2019 рассмотрение дела было отложено на 14.08.2019 г.

На заседании комиссии 14.08.2019 г. представитель ГУП РХ <...> поддержала ранее приведенную позицию по делу.

14.08.2019 г. проведен анализ состояния конкуренции на данном товарном рынке.

14.08.2019 г. комиссией принято заключение об обстоятельствах дела № 019/01/16-274/2019.

Определением от 14.08.2019 г. об отложении рассмотрения дела № 019/01/16-274/2019 рассмотрение дела было отложено на 27.09.2019 г.

На заседании комиссии 27.09.2019 г. представителями ГУП РХ <...> представлены дополнительные письменные пояснения по существу рассматриваемого дела, которые были озвучены комиссии.

Глава Администрации <...> поддержал ранее озвученную позицию по делу.

Из анализа представленных документов и сведений комиссией Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия установлены следующие фактические и иные обстоятельства дела.

Администрацией <...> сельсовета <...> района Республики Хакасия заключены с ГУП РХ <...>:

1. Муниципальные контракты №№ 124/18, 125/18 от 21.08.2018 г. на выполнение работ по устройству асфальтобетонного покрытия дороги по ул. Первых Новоселов <...> на суммы 70 681 руб., 70 681 руб. соответственно;
2. Муниципальные контракты №№ 126/18, 127/18 от 22.08.2018 г. на выполнение работ по устройству асфальтобетонного покрытия дороги по ул. Ленина <...> на суммы 75 095 руб., 75 095 руб. соответственно;
3. Муниципальные контракты № 128/18 от 22.08.2018 г., № 129 от 23.08.2018 г., № 130 от 24.08.2018 г. на выполнение работ по устройству асфальтобетонного покрытия дороги по ул. 20 Партсъезда <...> на суммы 94 251 руб., 94 251 руб., 94 251 руб. соответственно.

Учитывая изложенное, период исследования товарного рынка определим периодом с 21.08.2018 г. по настоящее время.

Исследовав материалы дела № 019/01/16-274/2019 о нарушении антимонопольного законодательства, комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия пришла к выводу об установлении в действиях Администрации и ГУП РХ <...> нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции на основании следующих доказательств.

Действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними

государственных или муниципальных контрактов, а также гражданско-правовых договоров бюджетных учреждений на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд соответствующих заказчиков регулируются Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе).

В соответствии со статьей 24 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (конкурсы, аукционы, запрос котировок, запрос предложений) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). При этом способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) выбирает заказчик.

На основании части 2 статьи 48 Закона о контрактной системе заказчик во всех случаях осуществляет закупку путем проведения открытого конкурса, за исключением случаев, предусмотренных статьями 56, 57, 59, 72, 83, 84 и 93 названного Федерального закона.

Статьей 93 Закона о контрактной системе предусмотрены случаи, когда возможно осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) без использования конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком в случае осуществления закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую ста тысяч рублей (в редакции, действовавшей до 01.07.2019 г.). 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.

Согласно пункту 13 статьи 22 Закона о контрактной системе идентичными товарами, работами, услугами признаются товары, работы, услуги, имеющие одинаковые характерные для них основные признаки. При определении идентичности работ, услуг учитываются характеристики подрядчика, исполнителя, их деловая репутация на рынке. Определение идентичности товаров, работ, услуг для

обеспечения муниципальных нужд, сопоставимости коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг осуществляется в соответствии с методическими рекомендациями (пункт 17 статьи 22 Закона о контрактной системе).

В силу пункта 20 статьи 22 Закона о контрактной системе методические рекомендации по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), устанавливаются федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок.

В соответствии с пунктом 3.5.2 Методических рекомендаций, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567, 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.

При заключении вышеуказанных договоров Администрацией публичные процедуры на право заключения договоров не проводились.

Администрацией Борцовского сельсовета в рассматриваемых контрактах указано на то, что при заключении спорных договоров орган местного самоуправления руководствовался положениями статьи 93 Закона о контрактной системе, заключил договоры на сумму, не превышающую сто тысяч рублей по каждому контракту.

В силу части 2 статьи 8 Закона о контрактной системе запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами и 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.

Частью 5 статьи 24 указанного Закона предусмотрено, что заказчик, выбирая способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями настоящей главы, не

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

В [письме](#) от 29.03.2017 № Д28и-1353 Минэкономразвития России разъяснило, что осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на основании [статьи 93](#) Закона о контрактной системе носит исключительный характер. Данная норма применяется в случаях отсутствия конкурентного рынка, невозможности либо нецелесообразности применения конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) для удовлетворения нужд заказчика.

Искусственное «дробление» единой закупки на множество закупок до ста тысяч рублей каждая в целях избежания публичных процедур не соответствует целям введения такой возможности заключения контракта без проведения конкурентных процедур.

Учитывая тождественность предмета договоров, контрактов, временной интервал, в течение которого они заключены (контракты заключались последовательно в один день либо с незначительным перерывом между заключением контрактов), единую цель контрактов – выполнение работ по устройству асфальтобетонного покрытия дорог в с. <...>, Хакасское УФАС России приходит к выводу о том, что фактически заключенные между Администрацией Борцовского сельсовета и ГУП РХ <...> контракты образуют одну единую сделку, искусственно раздробленную и оформленную семью муниципальными контрактами №№ 124/18, 125/18 от 21.08.2018 г., №№ 126/18, 127/18, 128/18 от 22.08.2018 г., №129/18 от 23.08.2018 г., № 130/18 от 24.08.2018 г.

Таким образом, на момент подписания вышеуказанных контрактов у Администрации <...> сельсовета <...> района Республики Хакасия в августе 2018 г. имелась необходимость в выполнении подрядных работ по устройству асфальтобетонного покрытия дорог в с. <...> на сумму 574 305 руб., что превышает предельно допустимый размер стоимости муниципального контракта, заключаемого с единственным исполнителем, при заключении которого стороны вправе не проводить процедуры, предусмотренные Законом о контрактной системе. Довод ГУП РХ <...> об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства ввиду того, что на территории муниципального образования <...> район предприятие является единственной дорожно-строительной организацией является несостоятельным ввиду следующего.

Нарушение антимонопольного законодательства рассматривается на рынке строительства автомобильных дорог и автомагистралей (код 42.11 ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2) Общероссийского классификатора видов экономической деятельности, утв. Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст).

Географические границы вышеуказанного рынка, в силу особенностей выполнения работ – когда такие работы может оказывать любой субъект рынка, находящийся на любой территории, не ограничиваются конкретным муниципальным образованием либо субъектом Российской Федерации.

Таким образом, географическими границами товарного рынка строительства автомобильных дорог и автомагистралей определим границами Российской Федерации (федеральный рынок).

В [Постановлении](#) от 05.04.2011 № 14686/10 по делу № А13-10558/2008 Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации указал, что в тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающих состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить доступ к соответствующему товарному рынку, а также выявлены контрагенты, предлагающие наилучшие условия выполнения работ, для обеспечения муниципальных нужд.

Следовательно, действия Администрации и ГУП РХ <...> по заключению спорных контрактов с единственным исполнителем могли привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Таким образом, комиссия антимонопольного органа также находит несостоятельными доводы ГУП РХ <...> об отсутствии в действиях Администрации Борцовского сельсовета и Предприятия при заключении рассматриваемых контрактов негативного влияния на конкуренцию.

Целями Закона 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 данного Закона).

Согласно понятиям, данным в статье 4 Закона о защите конкуренции, под конкуренцией понимается – 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; дискриминационные условия – условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

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

При этом согласно пункту 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции соглашением признается договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

В соответствии со статьей 420 Гражданского кодекса Российской Федерации договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей.

В силу статьи 422 Гражданского кодекса Российской Федерации договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом или иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его

заклучения.

Таким образом, обязанность проверять соответствие положений договора и правовых оснований для его заключения действующему законодательству возложена на обе стороны договора.

Для признания федеральными органами исполнительными власти, 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 нарушившими требования статьи 16 Закона о защите конкуренции необходимо установить, какое соглашение заключено либо какие действия совершены, привели ли или могли привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Следовательно, заключение договора, являющегося согласованием воли сторон о всех существенных условиях, в том числе противоречащих законодательству о контрактной системе и антимонопольному законодательству, свидетельствуют о наличии антиконкурентного соглашения.

Необходимость проведения конкурентных процедур при заключении спорных контрактов для ГУП РХ <...> была очевидна, так как данный хозяйствующий субъект является профессиональным участником контрактной системы, регулярно участвуя в закупках на выполнение различных работ и оказания услуг (электронные аукционы №№ [0180300010614000001](#), [0380200000115001740](#), [380200000115001779](#), [0380200000115001933](#), [0380200000115004062](#), [0380200000114003450](#), [0380200000114003449](#), [0380200000115000973](#), [0380200000116002322](#), [0380200000116002322](#), [0380200000116004075](#), [0180300010716000001](#), [0180300012114000001](#), [0180300010815000001](#), [0380200000116005606](#), [0380200000117000834](#), [0380200000117000835](#), [0380200000117000799](#), [0380200000117001353](#), [0380200000117002437](#), [0380200000117002888](#), [0380200000117002890](#), [0380200000117002982](#), [0180300010617000001](#), [0180300010517000002](#)).

Таким образом, заключение между Администрацией <...> сельсовета и ГУП РХ <...> вышеуказанных контрактов без проведения конкурентных процедур, исключило возможность иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих аналогичные поставки работ участвовать в конкурентных процедурах, чем ограничило их доступ на товарный рынок.

Вышеуказанное соглашение между Администрацией <...> сельсовета и ГУП РХ <...>, выразившееся в искусственном дроблении сделки и заключении спорных договоров с единственным исполнителем могло привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в связи с чем, в действиях Администрации <...> сельсовета и ГУП РХ <...> имеется нарушение пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

В силу статьи 50 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства на основании решения по делу комиссия выдает предписание ответчику по делу. Предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства изготавливается одновременно с решением. Копия предписания немедленно направляется или вручается лицу, которому предписывается совершить определенные решением действия.

Ввиду того, что на момент принятия настоящего решения, заключенные Администрацией Борцовского сельсовета с ГУП РХ <...> муниципальные контракты, были исполнены и оплачены, у Комиссии Хакасского УФАС России отсутствуют основания для выдачи обязательного для исполнения предписания.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49, 50 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию <...> и ГУП РХ <...> нарушившими положения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции в части заключения и реализации соглашения, которое привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а именно в искусственном дроблении единой сделки, искусственно раздробленной и оформленной семью муниципальными контрактами №№ 124/18, 125/18 от 21.08.2018 г., №№ 126/18, 127/18, 128/18 от 22.08.2018 г., №129/18 от 23.08.2018 г., № 130/18 от 24.08.2018 г., при которых ГУП РХ <...> было поставлено в неравное положение по сравнению с другими

хозяйствующими субъектами, осуществляющими свою деятельность на одном товарном рынке, чем был ограничен доступ на товарный рынок другим хозяйствующим субъектам, осуществляющих свою деятельность на одном товарном рынке.

2. Предписание по настоящему делу не выдавать.
3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Хакасского УФАС России для возбуждения в отношении виновных лиц Администрации <...> района Республики Хакасия и ГУП РХ <...> дел об административных правонарушениях, предусмотренном статьей 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Председатель комиссии <...>

Члены комиссии: <...>

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